

FERNANDA PEDROSA LIMA

DIAGNÓSTICO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO E O
GRAU DE EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO EM
MUNICÍPIOS HISTÓRICOS:

“DIAMANTINA E TIRADENTES”

Belo Horizonte

Escola de Arquitetura da UFMG

2008

FERNANDA PEDROSA LIMA

DIAGNÓSTICO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO E O
GRAU DE EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO EM
MUNICÍPIOS HISTÓRICOS:

“DIAMANTINA E TIRADENTES”

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Análise crítica e histórica da Arquitetura e do Urbanismo.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Fernanda Borges de Moraes

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG

2008

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais e aprovada em 21 de maio de 2008.



Professora Fernanda Borges de Moraes – EA/UFMG



Professora Jupira Gomes de Mendonça – EA/UFMG



Professora Jeanné Marie Ferreira Freitas - PUC Minas

A meus pais e ao Luís

AGRADECIMENTO

Primeiramente, não acredito que consegui chegar até aqui!!!!Foi um longo percurso, com inúmeros desafios, muitos meses de dedicação, muito aprendizado e, no meu ponto de vista, os objetivos a que a pesquisa se propôs foram alcançados.

Essa história de mestrado, que eu tinha muita vontade de fazer e não medi esforços para conseguir ser aprovada, só foi possível porque uma pessoa, um dia, acreditou no meu sonho e me incentivou a concretizá-lo. A você Cristina, uma pessoa excepcional, agradeço de coração pelo tempo e atenção que disponibilizou em escutar os meus devaneios e a minha obstinação frente ao início desse grande desafio.

Em segundo lugar, devo agradecer ao Núcleo de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo por ter aprovado o meu objeto de pesquisa e me beneficiado com uma bolsa da CAPES, sem a qual não me seria possível dedicar tanto tempo a um projeto de pesquisa que acabou sendo desenvolvido em duas partes: teórica e prática.

Aos professores da Escola de Arquitetura e do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais agradeço por me apresentarem uma literatura vasta e crítica sobre a realidade na qual vivemos, que apesar dos inúmeros entraves sócio-econômico e político ainda apresenta surpresas e ações inovadoras por parte de alguns Governantes locais. Agradeço a professora Fernanda Borges de Moraes por ter se disponibilizado a ser minha orientadora, me incentivado na prática da monitoria e do estágio de docência, e introduzido as possibilidades de abordagem do meu problema através de experiência no Município de São João Del Rei. Também não posso deixar de agradecer a atenção da Renata por me manter sempre informada sobre o cronograma e as entregas dos trabalhos e atividades dos bolsistas.

O desenvolvimento desta pesquisa também só foi possível porque meus pais me incentivaram o tempo todo e possibilitaram um clima, em casa, muito agradável, de muita união e respeito. Agradeço também a minha avó pelas orações, aos meus irmãos e a minha cunhadinha Tonha pelo apoio, e à Sara pela constante presença e alegria. Não posso deixar de agradecer à Graça, pessoa paciente e atenciosa, que me mantinha alimentada, com bastante café na veia. E como diz o ditado: “os últimos serão os primeiros”. Agradeço ao Luís, o amor da minha vida, e também co-autor desse trabalho,

pela paciência e pelos inúmeros questionamentos com que, muitas vezes, foram conduzindo as abordagens desta pesquisa. Muita obrigada pela força, pela presença e pelo amor!!!!

Agradeço aos funcionários das Prefeituras Municipais de Tiradentes e Diamantina por me disponibilizarem as legislações e os inúmeros documentos das Secretarias Municipais. Àqueles que me possibilitaram realizar entrevistas e se dispuseram a responder as perguntas, também, agradeço.

Não posso esquecer de agradecer a atenção do professor Paulo Januzzi por enviar-me o material de pesquisa de seu orientando, Luiz Carlos Araújo Menezes, e suas próprias análises. Esse material foi muito importante para o desenvolvimento e aprofundamento a que esta pesquisa se propôs. Outra pessoa a quem devo agradecer pela disponibilidade e pelos ensinamentos esclarecedores é a economista Valéria Fernandes.

Esta pesquisa tem a ação de cada uma dessas pessoas e pretende colaborar no enriquecimento das abordagens e questionamentos sobre a problemática das políticas de preservação e de urbanismo.

RESUMO

Esta dissertação pretende centrar suas argumentações e análises em relação à capacidade institucional das prefeituras dos municípios históricos de Diamantina e Tiradentes frente à implementação dos instrumentos de planejamento municipal como uma das hipóteses no que concerne à falta de – ou pouca – aplicação, na prática sócio-territorial, dos inúmeros planos, programas e projetos que foram aprovados nas Câmaras municipais. Esses instrumentos de planejamento municipal referem-se aos recursos humanos, administrativos e financeiros voltados diretamente para a gestão pública municipal.

Através das inúmeras análises que o trabalho realizou foi possível elaborar um diagnóstico sobre a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento municipal nesses dois municípios. Um dos apontamentos desse diagnóstico indica que a deficiência na capacidade institucional das prefeituras municipais tem colaborado para a descaracterização da imagem da cidade, em que novas necessidades e atividades vêm se firmando no espaço, sem, no entanto, se articularem com as políticas urbanas e de preservação. Nesse contexto, a cidade vem se revelando como um patrimônio cultural, em que muitos governantes locais e empreendedores utilizam esse conceito, indevidamente, como “marketing de preservação”, de forma a (re) produzirem espaços e construções que, muitas vezes, remetem ao passado com o objetivo de aumentar o turismo em massa e, conseqüentemente, o crescimento econômico de setores restritos da sociedade.

Palavras-chave: *Política de preservação, política urbana, gestão pública municipal, instrumentos de planejamento municipal, planejamento urbano, legislação.*

ABSTRACT

The work intends to focus its arguments and analyses on the city halls institutional capacity of the historical cities Diamantina and Tiradentes with relation the implementation of the instruments of city hall planning as a hypotheses of respect to lack of – or little – application in the social territorial reality, of the innumerable plans, programs and projects that had been elaborated in the City councils. These planning instruments mention the human, administrative and financial resources oriented toward the city hall public administration.

Through several analyses accomplished by this work, it was possible to elaborate a diagnosis on the institutionalization and the degree of effectiveness of the city hall planning in these two cities. One of the diagnosis results is that the deficiency in the institutional capacity of the city halls has collaborated for non-characterization of the city image, where new necessities and activities come to appear in the space, without articulating with the urban politics and preservation. In this context, the city comes to present as a cultural patrimony, where many local governors and enterprisers implement this concept in the improperly and irresponsible way. For exemple the preservation marketing produce spaces and constructions, that copy to the past ones, in order to increase the tourism and, consequently, the economic growth of restricted sectors of the society.

Key-words: *preservation politics, urban politics, city hall public administration, city hall planning instruments, urban planning, legislation.*

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Faixa populacional.....	139
Tabela 02	Tipo de terceirização por faixa de população.....	140
Tabela 03	Estudos específicos realizados para a elaboração do plano diretor por faixa de população.....	142
Tabela 04	Conteúdos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica, especificamente no Estado de Minas Gerais.....	143-144
Tabela 05	Instrumentos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica por faixa populacional.....	144-145
Tabela 06	Questões de enfrentamento prioritário no plano diretor por região metropolitana e região integrada de desenvolvimento.....	146
Tabela 07	Freqüência de municípios que dispõem dos instrumentos de Planejamento.....	164
Tabela 08	Quantidade de municípios que dispõem dos conselhos setoriais municipais.....	166
Tabela 09	Freqüência dos municípios que dispõem de dispositivos de informação local.....	167
Tabela 10	Distribuição da freqüência de municípios por faixa de densidade demográfica.....	169
Tabela 11	Percentual dos municípios das faixas de densidade populacional que dispõem dos instrumentos de planejamento.....	170
Tabela 12	Distribuição de freqüências percentuais sobre o total das classes de densidade populacional segundo o número de instrumentos disponíveis.....	171
Tabela 13	Distribuição percentual dos municípios que dispõem dos Instrumentos de planejamento por faixa de orçamento per capita.....	172
Tabela 14	Distribuição da freqüência percentual dos municípios das classes de grau de urbanização segundo os instrumentos de planejamento que dispõem.....	174
Tabela 15	Quantidade de municípios por classe de número de instrumentos.....	175
Tabela 16	Quantidade de municípios por Classe de números de instrumentos.....	176
Tabela 17	Percentual de pessoal ocupado na administração direta, por escolaridade, segundo classes de tamanho da população em 2005.....	182

LISTA DE QUADROS

Aplicação da METODOLOGIA 1 em Diamantina e Tiradentes

Quadro 01	Perfil do Quadro Técnico.....	180
Quadro 02	Perfil do Quadro Técnico no ano de 2005.....	181
Quadro 03	Institucionalização do planejamento.....	183
Quadro 04	A- Perfil do prefeito de Diamantina.....	188
	B- Perfil do prefeito de Tiradentes.....	189
Quadro 05	A- Composição do quadro de pessoal da administração direta e indireta de Diamantina.....	191
	B- Composição do quadro de pessoal da administração direta e indireta de Tiradentes.....	193
Quadro 06	A- Legislação e instrumentos de planejamento no município de Diamantina.....	194
	B- Legislação e Instrumentos de planejamento no município de Tiradentes.....	195
Quadro 07	A- Informatização de Diamantina.....	196
	B- Informatização de Tiradentes.....	197
Quadro 08	A- Os cadastros do IPTU e ISS em Diamantina.....	199
	B- Os cadastros do IPTU e ISS em Tiradentes.....	200
Quadro 09	A- Descentralização e desconcentração administrativa em Diamantina.....	201
	B- Descentralização e Desconcentração Administrativa em Tiradentes.....	202

Aplicação da METODOLOGIA 2 em Diamantina

Quadro 10	Cargo de emprego público no âmbito da administração direta do município de Diamantina	204
Quadro 11	Diretrizes para elaboração de leis orçamentárias.....	208
Quadro 12	Legislações referentes ao incentivo do turismo em Diamantina pela prefeitura municipal.....	214
Quadro 13	Legislações sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina.....	216
Quadro 14	Resoluções que homologam convênios de cooperação técnica entre os diferentes órgãos públicos e o município de Diamantina.....	219
Quadro 15	Quadro resumido sobre o IPTU, no município de Diamantina, durante o período de 2000 a 2007.....	240
Quadro 16	Quadro resumido sobre o ISS, no município de Diamantina, durante o período de 2000 a 2007.....	241
Quadro 17	Exemplo da estrutura organizacional do balancete despesa/receita do município de Diamantina.....	244
Quadro 18	Receita prevista com a realizada, em 2000, no município de Diamantina.....	246
Quadro 19	Comparação de dados entre o balancete e a lei de receita e despesa prevista em 2003, 2004, 2005 e 2006.....	248

Aplicação da METODOLOGIA 2 em Tiradentes

Quadro 20	Quadro atual de funcionários da câmara municipal de Tiradentes.....	251
Quadro 21	Quadro atual de vereadores da câmara municipal de Tiradentes.....	252
Quadro 22	Legislações, anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal, que vigoram até hoje.....	253
Quadro 23	Legislações aprovadas recentemente em Tiradentes.....	256
Quadro 24	Listagem de funcionários de Tiradentes.....	272
Quadro 25	Leis de diretrizes orçamentárias, em 2005 e 2006, disponibilizadas pelo departamento de finanças.....	273

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Perfil dos prefeitos, segundo o sexo, grupos de idade e nível de escolaridade.....	179
Gráfico 02	Número de municípios brasileiros com conselhos municipais de desenvolvimento urbano, por condição de paridade e frequência das reuniões, em 2005.....	184
Gráfico 03	Receita total em R\$ por habitante.....	184
Gráfico 04	Densidade populacional por km ²	185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:

ADE	- Área de Diretrizes Especiais
ANSUR	- Associação Nacional do Solo Urbano
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEPEU	- Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
CF de 88	- Constituição Federal de 1988
CIAM	- Conselho Internacional de Arquitetura Moderna
CNDU	- Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNRC	- Centro Nacional de Referência Cultural
CONFEA	- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CREA	- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPLAN	- Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado
IBAM	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDH	- Instituto de Desenvolvimento Humano
IEPHA	- Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Arquitetônico
IPTU	- Imposto Sobre Propriedade Territorial Urbana
ISS	- Imposto Sobre Serviço
LDO	- Lei de Diretriz Orçamentária
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MINTER	- Ministério do Interior
MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PAEG	- Programa de Ação Econômica do Governo
PD	- Plano Diretor
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
PRODETUR	- Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNPLI	- Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
SPHAN	- Serviço de Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional/ IPHAN/ DPHAN
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A PROBLEMÁTICA DO PATRIMÔNIO: AVANÇOS E RETROCESSOS	24
2.1 Reflexões sobre os conceitos de memória e história	27
2.2 As raízes da preservação e sua contextualização no Brasil	32
2.3 A retórica de patrimônio e seus efeitos nos núcleos coloniais mineiros	38
2.4 Novo discurso: descentralização ou flexibilização?	47
2.5 A apropriação do patrimônio por uma sociedade de consumo	58
3 ESTUDO DO ESPAÇO URBANO E A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO URBANÍSTICO NO CONTEXTO BRASILEIRO	67
3.1 Algumas considerações sobre os conceitos de cidade, campo e urbano	70
3.2 Reflexo do capitalismo industrial no processo de urbanização: introdução aos problemas urbanos ou brasileiros	76
3.3 A formação do pensamento urbanístico ou de uma ideologia política?	85
4 DA POLÍTICA URBANA NACIONAL AO PROCESSO PARTICIPATIVO EM UM NOVO CONTEXTO POLÍTICO	96
4.1 Introdução à política urbana nacional e seus entraves na prática	100
4.2 A redemocratização e seus reflexos no âmbito constitucional	110
4.2.1 <u>Momento de ruptura na política urbana: CF de 88</u>	114
4.3 Desafios da autonomia municipal frente à modernização legislativa	124
4.3.1 <u>Mudança de patamar na política urbana: o Estatuto da Cidade</u>	131
4.4 A realidade dos municípios históricos: uma breve reflexão e o apontamento de um novo olhar	147
5 UMA OUTRA ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO E O DIAGNÓSTICO SOBRE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	150
5.1 Planejamento não é plano, mas processo	150
5.2 Breve reflexão sobre o termo institucionalização e a abrangência de seus instrumentos de planejamento	158
5.3 O planejamento nos municípios brasileiros	162
5.3.1 <u>Acréscimo de evidências empíricas através da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE</u>	178

6 ESTUDO DE CASO: OS MUNICÍPIOS HISTÓRICOS DE DIAMANTINA E TIRADENTES	186
6.1 Aplicação da metodologia 1: análise específica dos municípios de Diamantina e Tiradentes utilizando a fonte do IBGE	187
6.2 Aplicação da metodologia 2 em Diamantina: entre a pesquisa documental e a prática	203
6.2.1 <u>Pesquisa documental: análise das legislações aprovadas na câmara municipal de Diamantina</u>	203
6.2.2 <u>A prática: entrevistas com secretários municipais e funcionários do GAT e do IPHAN em Diamantina</u>	221
6.3 Aplicação da metodologia 2 em Tiradentes: entre a pesquisa documental e a prática	249
6.3.1 <u>Pesquisa documental: análise das legislações aprovadas na câmara municipal de Tiradentes</u>	249
6.3.2 <u>A prática: entrevistas com secretários municipais e funcionário do Instituto Histórico em Tiradentes</u>	258
6.4- Resumo: quadro comparativo entre os dois municípios	276
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	283
REFERÊNCIAS	288

INTRODUÇÃO

Primeiramente, é importante ressaltar qual o problema que instigou o desenvolvimento dessa dissertação de mestrado. A primeira resposta seria apontar que o problema está na falta de aplicação na prática sócio-territorial dos municípios de inúmeros planos – financiados por instituições do governo em diferentes épocas – que foram elaborados ao longo da história da política de planejamento urbano no Brasil. Neste contexto, pode-se questionar: qual o motivo desses planos municipais não saírem do papel, mesmo com o avanço da legislação no processo de redemocratização do país?

Adiantando um pouco as abordagens que foram feitas até o desfecho dessa dissertação, pode-se ressaltar que o problema não está na falta de aplicação dos planos, que são entendidos como um ponto de partida para o desenvolvimento sócio-econômico e cultural dos municípios. A esse respeito, o plano diretor ainda é apontado por muitos como o único instrumento de planejamento capaz de conduzir políticas municipais mais abrangentes. Pode-se questionar, também, por que, recentemente, diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) acreditam que a elaboração do plano diretor participativo vai alavancar as políticas de planejamento nos municípios?

Foi por esse questionamento e, também, pela descrença quanto à “supervalorização” que os planos diretores vêm recebendo ao longo de todos esses anos (com diferentes denominações) que se chegou ao verdadeiro problema desse trabalho: os instrumentos de implementação do planejamento municipal. Quais são esses instrumentos e o que é planejamento municipal?

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal¹ (IBAM), pôde-se entender que planejamento municipal é um processo envolvendo vários instrumentos de planejamento, e o plano diretor é apenas um desses instrumentos. Portanto, o objetivo da dissertação foi analisar os outros instrumentos de planejamento e

¹ *Desenvolvimento urbano e gestão municipal*: o plano diretor em municípios de pequeno porte: documento básico. Programa nacional de capacitação. Rio de Janeiro, 1994.

compreender como estão (ou não) sendo implementados na prática dos municípios históricos² de Diamantina e Tiradentes.

Os instrumentos de implementação do planejamento que o trabalho procurou analisar se referem, basicamente, aos recursos humanos e financeiros diretamente envolvidos com a prática da gestão pública municipal. Quem são os profissionais que trabalham na formulação das legislações municipais? Quem são os secretários municipais envolvidos com a execução dessas legislações? Qual a formação do prefeito e seu papel na gestão municipal? Existe algum planejamento nas ações das secretarias municipais? Existem conselhos municipais atuantes nas políticas de preservação e urbana? O que dizem as leis de diretrizes orçamentárias? Como estão as receitas e despesas municipais? A arrecadação de impostos está condizente com o número de contribuintes? Essa arrecadação sofreu aumento com a intensificação das atividades turísticas? Como é a relação hoje entre o IPHAN³ e a prefeitura municipal? Como é a atuação do Projeto Monumenta? Existe plano diretor? A população tem interesse nas discussões frente às políticas públicas?

Esses questionamentos se referem aos instrumentos de implementação do planejamento que o trabalho procurou analisar como forma de diagnosticar a estrutura interna das Prefeituras municipais, hoje, em termos financeiro e técnico. Vale ressaltar que, através da dissertação de Menezes (2004) sobre a institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros, pôde-se entender, também, que esses instrumentos de planejamento devem seguir uma hierarquização ao serem implementados, ou seja, os instrumentos de ordenamento financeiro devem ser priorizados frente aos de ordenamento territorial e social. Então, o plano diretor, como é

² Compreende-se que toda cidade é histórica, conforme a conceituação apresentada pela Carta de Washington (1986): “resultantes de um desenvolvimento mais ou menos espontâneo ou de um projeto deliberado, todas as cidades do mundo são as expressões materiais da diversidade das sociedades através da história e são todas, por essa razão, históricas”. Porém, o trabalho está se referindo aos antigos núcleos urbanos coloniais mineiros que foram tombados pelo IPHAN, a partir de 1938, por serem considerados patrimônio artístico e arquitetônico nacional através de sua produção arquitetônica autêntica do século XVIII. Outro ponto que merece ser destacado refere-se ao emprego do termo “município” em detrimento de “cidade”, uma vez que as análises ao longo da dissertação embasaram-se em dados referentes não apenas em relação ao centro político-administrativo (cidade), mas englobando a sede municipal e seus distritos inseridos no espaço sócio-territorial de Diamantina e Tiradentes.

³ De acordo com o trabalho desenvolvido por Cerqueira (2006, p.65), ao longo dos anos o SPHAN teve sua nomenclatura modificada sete vezes. SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) de 1937 a 1946; DPHAN (Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) de 1946 a 1970; IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) de 1970 a 1979; SPHAN de 1981 a 1990; IBPC (Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural) de 1990 a 1994; IPHAN de 1994 até hoje.

um instrumento de ordenamento territorial, deve vir após a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias, das receitas municipais, dos planos plurianuais, por exemplo. Entretanto, parece que o plano diretor tem sido discutido como o instrumento prioritário e não como parte de um processo de planejamento, muito mais abrangente.

Dessa forma, entendemos que é por meio do fortalecimento da estrutura institucional das administrações municipais que, posteriormente, pode-se discutir a aplicação de planos diretores, programas e projetos. Ou seja, frente à hipótese de que a pouca aplicabilidade dos planos, ou de qualquer outra medida, pode se relacionar com a capacidade institucional das prefeituras municipais, que o presente trabalho procurou investigar a efetividade dos instrumentos de planejamento e de gestão.

A escolha dos municípios de Diamantina e Tiradentes para o desenvolvimento da pesquisa empírica foi uma forma de complementar um trabalho de dissertação com estudos de caso em que se relacionou a política urbana com a preservação através de análises legislativas e, ao mesmo tempo, introduzir um tema de abordagem novo e pouco aprofundando no meio acadêmico.

A dissertação, a que nossa pesquisa se reputou como ponto de partida para o aprofundamento dessas análises, foi desenvolvida por Letícia Mourão Cerqueira e apresentada em 2006, especialmente sobre Diamantina e Tiradentes. A autora procurou analisar a abordagem dos planos diretores frente à atuação do IPHAN e sua possível interferência no âmbito do planejamento do espaço urbano. O objetivo de Cerqueira (2006) foi discutir os mecanismos de preservação utilizados atualmente e suas interfaces com os instrumentos de política urbana, a fim de identificar em quais pontos as duas políticas – urbana e de preservação – interagem ou não. Para isso, ela procurou analisar as respectivas legislações em relação à forma como são pensadas, propostas e suas interferências na realidade desses dois municípios.

A metodologia utilizada por Cerqueira (2006) para analisar a realidade desses dois municípios quanto à atuação e articulação entre as políticas urbana e de preservação foi baseada, principalmente, nos documentos contidos nos arquivos do IPHAN, que possibilitaram a elaboração de um paralelo entre essas duas políticas e a forma como interagem (ou não) na realidade municipal. Através dessa metodologia, ela acredita que a formulação de leis é uma tentativa de materialização da política desejada, mas ressalta que não se pode esquecer que, no Brasil, a lei não é garantia de que a

política almejada será atingida, embora seja um passo importante neste longo caminho de construção de uma gestão urbana adequada.

Pode-se dizer que o trabalho de dissertação de Cerqueira (2006), elaborado com a utilização de documentos históricos e análises das legislações urbanas e de preservação, proporcionou uma grande contribuição frente à riqueza de informações contidas nos diferentes arquivos do IPHAN sobre os Municípios de Diamantina e Tiradentes, em que aborda também as formações desses núcleos históricos. Contudo, conforme ressalta a própria autora, esse trabalho não conseguiu avançar em sua discussão para além dos documentos pesquisados.

A maior limitação da pesquisa refere-se à não realização de entrevistas. Entrevistas com diferentes atores poderiam abrir a discussão para além do conteúdo dos documentos pesquisados, bem como, seriam um subsídio para a compreensão e associação das informações dispostas nesses documentos (CERQUEIRA, 2006, p. 157).

Frente a essa limitação, uma das abordagens desta dissertação foi, justamente, a realização de inúmeras entrevistas, nos órgãos públicos desses municípios, como forma de procurar compreender, na atualidade, quem são os agentes atuantes e como interagem (ou não) na produção desses espaços. Surpreendentemente, os resultados encontrados, na realização da pesquisa empírica, se contrapõem aos resultados apontados por Cerqueira e, pode-se dizer, de antemão, à própria atuação do IPHAN em sua abordagem teórica. Então, ao final dessa dissertação, os dois resultados serão expostos a fim de demonstrar como, na prática, as diversas legislações – que são aprovadas nas câmaras municipais – não condizem, muitas vezes, com a realidade da gestão pública municipal, ou simplesmente não são aplicadas.

Outro ponto importante de destacar é a posição geográfica e a densidade populacional, uma vez que influenciam diretamente nos aspectos econômico, social e cultural desses municípios. O Município de Diamantina situa-se ao norte de Minas Gerais, distante do eixo Rio-São Paulo, e se insere na região do Vale do Jequitinhonha que, segundo o Diagnóstico e Proposições do Circuito do Diamante (1980), vem sofrendo um processo contínuo de esvaziamento sócio-econômico em virtude, principalmente, da incipiente produção agrícola.

O Vale do Jequitinhonha é uma das regiões mais pobres do Brasil, mal servida pela rede viária, e apresenta Diamantina como o pólo comercial e de serviços

para os demais municípios da região. A microrregião de Diamantina, com uma população estimada de 44.234 habitantes, localiza-se a nordeste de Belo Horizonte, no alto vale do Rio Jequitinhonha, polariza uma extensa área de 20.350 km², composta por 22 municípios e apresenta o mais baixo potencial isolado de desenvolvimento econômico da Região de Belo Horizonte. Segundo o Diagnóstico e Proposições do Circuito do Diamante (1980), o fato de Diamantina ser uma das mais importantes cidades históricas de Minas Gerais, lhe confere certo dinamismo em turismo, bem como em atividades de ensino e culturais que independem de sua área de influência. Pode-se perceber que, apesar de Diamantina encontrar-se situada afastada do eixo Rio-São Paulo, destaca-se pelo seu patrimônio cultural e natural e vem atraindo turistas.

O Município de Tiradentes encontra-se ao sul de Belo Horizonte, próximo ao eixo Rio-São Paulo, e destaca-se como centro turístico. Segundo dados do IBGE (2005), o município apresenta uma extensão territorial de 83,25 km², com uma população estimada de 6.498 habitantes. Através desses dados levantados, pode-se perceber que as diferenças são relevantes entre os dois municípios em relação à densidade populacional, à localização geográfica, à extensão territorial e a hierarquia na rede urbana regional o que influencia no próprio dinamismo do turismo. Contudo, apesar de Tiradentes apresentar pouca extensão territorial e uma população reduzida caracteriza-se como um centro turístico dinâmico. Já em relação à Diamantina, sua localização geográfica vem influenciando na própria forma de desenvolvimento do turismo que, atualmente, tem focado em programas de educação patrimonial com a transmissão de conhecimento sobre a história, arquitetura e cultura do município aos alunos de escolas situadas em outros Estados.

A princípio, esses são os aspectos importantes de serem ressaltados em relação ao problema que instigou a elaboração dessa dissertação de mestrado e como justificativa frente à escolha desses municípios. A partir deste momento, é importante explicitar sua estrutura.

O trabalho foi desenvolvido em duas partes, em que a primeira apresenta a pesquisa teórica e a segunda, a pesquisa metodológica com aprofundamento na prática, através de entrevistas e análises dos instrumentos de planejamento nos municípios de Diamantina e Tiradentes.

Em relação à primeira parte, a pesquisa foi dividida em três capítulos em que se procurou apresentar um quadro geral sobre as abordagens das políticas de preservação e urbana, evidenciando as trajetórias do IPHAN e do SERFHAU, respectivamente. Essas abordagens iniciaram-se em períodos históricos e os questionamentos apontados foram conduzindo a narrativa para a problemática nos dias de hoje.

O segundo capítulo ressalta a problemática do patrimônio, seus avanços e retrocessos, ao longo de sua trajetória no Brasil. O objetivo deste capítulo é conduzir a narrativa para os municípios históricos de Minas Gerais como forma de compreender a formação do discurso de preservação, através da atuação do IPHAN e, posteriormente, apresentar, de uma forma geral, como esse patrimônio vem sendo apropriado pelo turismo e pelos diversos agentes atuantes na produção e reprodução desses espaços históricos.

O terceiro capítulo foi desenvolvido buscando responder uma série de questionamentos. O que é o urbano na sociedade contemporânea? Como ocorreu o processo de urbanização no Brasil? Qual a lógica do sistema capitalista e sua influência nesse processo? O que são os problemas urbanos tão exaltados pelo senso comum? Esses problemas estão associados com a falta de planejamento urbano? Quando surgiu a formação do pensamento urbanístico? Esses questionamentos decorrem de uma necessidade de aclarar as discussões quanto ao entendimento de termos, conceitos e processos inerentes ao estudo do espaço urbano e à formação do pensamento urbanístico. Pode-se dizer que essa parte é uma introdução ao quarto capítulo e tem importância fundamental para o aprofundamento das questões apresentadas ao longo dessa dissertação.

O quarto capítulo apresenta a trajetória da política urbana no Brasil, a partir do Governo Militar até os dias de hoje, a fim de compreender o processo de institucionalização do planejamento urbano. Neste capítulo, busca-se contextualizar o processo de redemocratização do país, através do discurso da Reforma Urbana, como o primeiro momento de ruptura na política urbana. O passo seguinte refere-se aos desafios da autonomia municipal frente à modernização legislativa, em que alguns artigos da CF de 88 são abordados. Em meio a essa discussão, o Estatuto da Cidade é apontado como uma mudança de patamar na política urbana e busca-se evidenciar alguns instrumentos

de implementação do planejamento e como vem sendo a atuação do Ministério das Cidades. Por fim, como uma forma de concluir essa discussão, faz-se uma breve reflexão em relação à situação atual dos municípios históricos, que são espaços complexos e vêm sofrendo influências por diversos agentes e, ao mesmo tempo, têm responsabilidades e obrigações frente à Carta Constitucional.

Pretende-se mostrar que existe um grande desafio para os municípios históricos no sentido de preservar sua memória, cultura e patrimônio, sem, contudo, esquecer dos aspectos econômicos, como fator crucial para o desenvolvimento urbano e social.

Na segunda parte da dissertação, procurou-se primeiramente apresentar procedimentos de como seria feita a pesquisa em Diamantina e Tiradentes. Nesse processo surgiu a dúvida sobre o significado daquilo que estava sendo pesquisado, ou o que significava pesquisar receita e despesa municipal, nível de instrução dos prefeitos, grau de informatização das Prefeituras? Com isso, no quinto capítulo os dois primeiros itens se dedicam à abordagem conceitual do objeto de pesquisa. Essa parte é importante, pois é uma busca quanto ao entendimento de planejamento municipal como um processo e não como um plano. Há uma reflexão sobre o termo “institucionalização” e a abrangência dos instrumentos de planejamento que foram pesquisados.

No terceiro item desse capítulo, a dissertação de mestrado de Luís Carlos Araújo Menezes apresentada em 2004 constitui uma fonte preciosa de informações, pois é inovadora e fundamental para o entendimento das formas de aplicação dos instrumentos de planejamento municipal e sua abrangência no espaço sócio-territorial. Menezes diagnosticou o nível de planejamento e o grau de efetividade desses instrumentos nos municípios brasileiros, através dos dados do IBGE. Foi por este motivo que decidimos adotar, no primeiro momento, os mesmos procedimentos desenvolvidos por Menezes (2004) em relação aos municípios de Diamantina e Tiradentes, utilizando dados do IBGE.

Menezes (2004), contudo, evidenciou que a análise numérica e quantitativa em relação aos instrumentos de planejamento, às vezes, não é suficiente para avançar em termos de entendimento sobre a realidade da gestão pública municipal. Ou seja, o simples fato de mostrar que determinado município vem elaborando os instrumentos de

ordenamento e controle financeiro (PPA, LDO, LOA)⁴ não significa que, de fato, esteja implementando essas medidas. Foi interessante analisar, na prática – por meio de entrevistas com os agentes diretamente envolvidos na elaboração e aplicação desses instrumentos e, somando-se a isso, frente à própria leitura desses documentos e suas diretrizes – para nos aproximarmos da realidade de gestão que existe nesses municípios. Ou seja, foi necessário desenvolver novos procedimentos para diagnosticar, mais precisamente, a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento municipal.

O recorte temporal adotado foi a partir de 2000 até 2006, tendo em vista os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal, pois trouxe penalidades por improbidade administrativa. Vale ressaltar que a definição desse recorte foi possível graças à conversa com a economista do Tribunal de contas de Belo Horizonte, Valéria Fernandes, que destacou a importância dessa lei para os municípios brasileiros.

No sexto capítulo do trabalho, portanto, está presente um segundo conjunto de procedimentos, que abrange duas etapas. A primeira representa a análise das legislações aprovadas na Câmara municipal, especificamente voltadas para as questões de preservação, planejamento, turismo, quadro de funcionários públicos e finanças. A segunda etapa representa a parte prática, em que se procurou entrevistar os secretários municipais e funcionários públicos diretamente envolvidos na gestão municipal. O objetivo foi diagnosticar a institucionalização do planejamento e seu grau de efetividade nesses municípios através da análise dos instrumentos de planejamento buscando, como um dos pontos, a compreensão da efetivação ou não das leis e planos que foram aprovados nas respectivas câmaras municipais.

O objetivo final do trabalho foi procurar mostrar que, apesar de ter abordado dois municípios, os resultados da pesquisa também podem servir como contribuição para “alertar” outros gestores públicos municipais no que concerne ao entendimento da aplicação dos instrumentos de planejamento e quanto ao próprio processo de produção e reprodução do espaço urbano.

⁴ O Plano Plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da Administração, despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientação para a elaboração do orçamento e alterações na legislação tributária. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima receita (dinheiro arrecadado para manutenção e investimento do município) e fixa despesa (despesa do município para manutenção e investimento).

2 A PROBLEMÁTICA DO PATRIMÔNIO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Este capítulo tem como objetivo analisar a problemática do patrimônio no que se refere aos acertos e equívocos, que perpassam a construção e revisão de sua conceituação. As discussões sobre a preservação do patrimônio centram-se na experiência brasileira ainda que, em alguns momentos, fez-se necessário utilizar referências de âmbito internacional. A partir desse quadro geral, buscou-se direcionar as reflexões para os municípios históricos de Minas Gerais como forma de deprender a formação do discurso de preservação, cuja linha condutora se inicia com a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), num recorte que finda na apropriação do patrimônio por uma sociedade de consumo.

A estruturação do capítulo foi elaborada em cinco partes, em que o primeiro momento apresenta reflexões sobre os conceitos de memória e história. Como referência, especial destaque recebeu o texto elucidativo de Pierre Nora (1993) – *Entre memória e história: a problemática dos lugares* – e, em seguida, outros autores são introduzidos – Andreas Huyssen e Edgar Salvadori de Decca – para aclarar a discussão. A segunda parte faz a transposição desses conceitos para o contexto de atuação do SPHAN, buscando evidenciar como as raízes do discurso de preservação surgem no âmbito da modernidade. Como forma de problematizar a questão, o texto recorre às reflexões aprofundadas de Clarissa da Costa Moreira sobre os conceitos de *tabula rasa*⁵ e de preservação.

A partir desse entendimento, direcionamos a argumentação para os núcleos coloniais mineiros, cujo discurso de preservação, adotado pelo SPHAN, foi sendo construído, dentre outros aspectos, por influência das Cartas Patrimoniais, recomendações resultantes de congressos mundiais sobre o tema. A esse respeito Feres (2000, p.18) ressalta que as Cartas Patrimoniais representam um reflexo de como as políticas de preservação tiveram de se adequar à modernidade, “decorrente do crescimento demográfico das cidades, da industrialização e urbanização aceleradas”.

⁵ Segundo Moreira, pode-se entender por *tabula rasa* a intenção de criar algo novo, de inovar, e que está dissociada do ato de preservar.

Neste contexto, as discussões caminham no sentido de desmistificar o próprio discurso existente por trás da problemática patrimonial, contextualizando o momento político, os atores envolvidos e os diversos interesses inerentes à abordagem.

A quarta parte do trabalho pretende evidenciar a mudança na postura do SPHAN – de interlocutor e agente fiscalizador da aplicação dos princípios de preservação, sendo substituído pela figura de negociador como forma de conciliar interesses – que desencadeou a própria alteração do conceito de patrimônio como um reflexo do momento político e econômico que o país atravessava. Em relação à quinta parte do trabalho, o foco é a sociedade contemporânea e sua forma de apropriação desse patrimônio, agora associado a uma nova perspectiva, com alteração de valores, com inserção de novas atividades e novos agentes em um espaço que, por sua vez, apresenta raízes históricas e, ao mesmo tempo, sinais de modernidade.

Quando se faz esse paralelo entre modernidade e preservação, percebe-se que os municípios históricos – mais especificamente os antigos núcleos urbanos coloniais – têm um grande desafio pela frente. Durante muito tempo, foram considerados lugares desvinculados da modernidade, pois deveriam ser preservados de qualquer alteração em relação ao desenho urbano e às características arquitetônicas de suas edificações. Neste contexto, a população residente nunca esteve presente como co-participante das decisões municipais, uma vez que o SPHAN atuava, por meio de uma postura muitas vezes autoritária, na política de preservação e também no próprio “planejamento” quanto à expansão territorial e adensamento. Em meio a essa discussão, deve-se ressaltar que o processo de redemocratização da política brasileira foi marcada por tentativas de conciliar os avanços da modernidade com a participação da sociedade no que concerne ao espaço urbano e à salvaguarda de sua memória e cultura, através de novas práticas urbanísticas e de preservação.

Não se pode negar que, através do processo de redemocratização⁶ e descentralização da figura do Estado, o município teve significativa importância na política pública, uma vez que passou a ter autonomia frente às outras instâncias para legislar, planejar, administrar, fiscalizar e implementar os diversos planos, projetos e programas afeitos à sua realidade sócio-territorial. Contudo, a aplicação dessas políticas na prática, muitas vezes, não esteve atrelada às bases conceituais e teóricas

⁶ Essas abordagens serão aprofundadas no capítulo 4 deste trabalho.

desenvolvidas tanto no âmbito dos órgãos de preservação quanto nas questões de planejamento, pois se contradizem, se anulam e se excluem. Com isso, a própria população residente encontra-se, cada vez mais, descrente e excluída das decisões de âmbito municipal.

Conflitos, em relação à gestão municipal e seus diversos agentes atuantes, vêm se refletindo nos antigos núcleos urbanos coloniais – as chamadas cidades históricas – quanto à forma de apropriação desses espaços como investimento econômico atrelado às atividades turísticas. Em alguns casos, esse processo tem resultado na descaracterização da imagem dessas cidades e da própria cultura e identidade local, pelas diversas formas de ocupação e uso do espaço, com a inserção de diferentes atividades e agentes que vêm atuando de acordo com seus próprios interesses. Dessa forma, passa a ser uma questão estratégica e de sobrevivência para as administrações de municípios históricos modernizarem sua forma de atuação como uma tentativa de conciliar o desenvolvimento de diferentes atividades, como turismo, com as práticas de preservação do patrimônio cultural e natural, e a implementação de planos urbanísticos voltados para melhoria na qualidade de vida e para a justiça social.

Pode-se questionar como estão, atualmente, as prefeituras municipais dessas cidades quando o conceito de patrimônio vem sendo atrelado ao desenvolvimento econômico através do incentivo ao turismo. Será que essas prefeituras estão se modernizando estruturalmente conforme previsto nos preâmbulos constitucionais? E como vem sendo a atuação do SPHAN no contexto de uma política a princípio democrática? Essas perguntas desencadeiam a questão principal do trabalho, que consiste na avaliação da capacidade institucional das prefeituras municipais de implementarem as políticas de planejamento. Buscaremos responde-las ao longo das análises específicas dos municípios de Tiradentes e Diamantina, estudados a partir das teorias e sua problemática na prática sócio-territorial.

A escolha dessas duas cidades históricas explica-se por algumas semelhanças: temática do patrimônio histórico e cultural, presente desde a ação de tombamento pelo SPHAN; presença do turismo como um meio de alavancar o crescimento econômico, e a mineração como característica marcante na época do surgimento. Mas essa escolha também se fundamentou em suas diferenças: densidade

demográfica, localização territorial, a abordagem do Plano Diretor e a forma de gestão municipal. Este último aspecto fundamentará o desfecho do trabalho.

2.1 Reflexões sobre os conceitos de memória e história

Em um país que vem se modernizando continuamente os homens estão cada vez mais desenraizados de seu passado e apegados ao novo, que associam como ponto de origem, de nascimento, como se tudo que estivesse acontecido no passado fosse algo concluído, que não tivesse qualquer relação com o presente e, muito menos, com o comprometimento em transmitir esse legado às futuras gerações.

Em meio a essa ausência de valores, como poderíamos associar as transformações contemporâneas, no âmbito das cidades históricas, cuja memória ainda se encontra presente em vestígios do passado representados por monumentos históricos, artísticos, religiosos, militares, em antigas construções e traçados urbanos? Como forma de aprofundar e aclarar a discussão, Pierre Nora (1993) sugere que o ritmo de vida da contemporaneidade vem provocando no cidadão uma consciência em relação à ruptura de sua própria história com o passado, onde a memória estava enraizada em gestos, posturas, hábitos, nas antigas construções e nas lembranças dos indivíduos.

O tempo dessa história, que se acelera em nosso século, é o tempo das mudanças, das transformações e da destruição, que vai aos poucos fragmentando a memória, individual e coletiva, e distanciando, cada vez mais, o indivíduo de sua origem, seu passado, suas lembranças. Então, numa época onde a memória está sendo substituída pela irreversibilidade do tempo histórico, resta descobrir os lugares aonde ela se preservou. A memória representa a permanência, a vida, as lembranças, os esquecimentos, estando em constante evolução, sendo vulnerável. Está presente nos grupos sociais.

Em relação à história é a reconstrução problemática e incompleta daquilo que já não é mais. Representa uma operação intelectual que exige a análise e o discurso crítico. Seu criticismo questiona a própria existência e essência da memória. Ao contrário da memória, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá vocação para o

universal. O crescente distanciamento entre história e memória é reforçado pelo crescente individualismo, principalmente, na sociedade contemporânea que desconhece uma ligação com a memória coletiva, ou seja, com um grupo social. Essa perda de referência, com relação a qualquer sentido coletivo, faz aumentar a sensação de que os vínculos com o passado estão prestes a se desfazerem definitivamente, o que, paradoxalmente, impulsiona o indivíduo a procurar suas raízes, sua identidade e sua história devido ao sentimento de perda que começa a se evidenciar no tempo e no espaço em que se insere.

A memória esforça-se para assegurar o sentimento de identidade⁷ de grupos sociais através de aspectos da tradição, enquanto a história não desfaz essa identidade, mas a borda em outra perspectiva, mais objetiva, por considerar um recorte temporal mais amplo. Essa história que não se centra no particularismo de suas concepções, mas nas generalizações dos fatos, mais globalizante e explicativa, é a história contada pelos historiadores, que se empenham em se distanciar da memória.

Segundo Nora (1993), a memória vem sendo esquecida pela própria história que representa a ruptura do tempo passado, considerado morto.

[...] uma oscilação cada vez mais rápida de um passado definitivamente morto, a percepção global de qualquer coisa como desaparecida – uma ruptura de equilíbrio. O arrancar do que ainda sobrou de vivido no calor da tradição, do mutismo do costume, na repetição do ancestral, sob o impulso de um sentimento histórico profundo. A ascensão à consciência de si mesmo sob o signo do terminado, o fim de alguma coisa sempre começada. Fala-se tanto de memória porque ela não existe mais (NORA, 1993, p.8, grifo nosso).

Um exemplo do distanciamento da história da memória é o início da historização da própria história, ou seja, a necessidade de se determinar uma história única e universal como uma verdade absoluta que representa os diversos grupos sociais, como uma cultura homogênea e inquestionável. Neste momento, a história começa a fazer a sua própria história ao se distanciar da memória. A essa nova historização da própria história faz com que a sociedade comece a ter a necessidade de reconstruir,

⁷ O conceito de identidade está presente na Declaração do México, resultante de uma Conferência mundial sobre políticas culturais, realizada em 1985. Esse conceito ressalta que “cada cultura representa um conjunto de valores único e insubstituível, já que as tradições e as formas de expressão de cada povo constituem sua maneira mais acabada de estar presente no mundo”. O conceito de identidade e o de memória, apresentado por Pierre Nora, se justapõem, à medida que a riqueza de cada povo passa a ser valorizada e evidenciada como um patrimônio peculiar e insubstituível. Contrapondo-se ao caráter universal presente na concepção de história.

recriar, reinventar e relembrar os seus lugares de memória, ou seja, a sociedade contemporânea sente nostalgia de um passado, cada vez mais, esquecido em seu presente.

Segundo Nora (1993, p.12), “os lugares de memória são, antes de tudo, restos”. Esses lugares de memória são materializados pelos museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, processos verbais, monumentos, santuários, associações, são “os marcos testemunhos de uma outra era, das ilusões de eternidade”. Além dos marcos criados pela sociedade contemporânea para testemunhar antigos acontecimentos e construções de importância histórica e arquitetônica, Nora (1993) ressalta o fim das sociedades-memórias – representadas pela igreja, escola, família, etc. – que tinham um papel de disseminar a importância de se conservar e transmitir os valores pertencentes aos diferentes grupos sociais inseridos naquele espaço temporal.

As idéias de Nora (1993) em relação à realidade das cidades históricas – que será aprofundada a posteriori – apontam para a associação entre o enfraquecimento das sociedades-memória com o deslocamento da população tradicional para bairros periféricos, o que acarreta um esfacelamento da memória social. Entende-se por memória social aquela comum a uma coletividade que se identifica com um conjunto de valores e tradições e que coexistem em um mesmo tempo e espaço. Assim, o processo de modernização representado pelo avanço da história tem sido, justamente, a perda da memória social em lugares consagrados como símbolos da história e, por isso, merecedores de preservação com ou sem a população tradicional formadora da cultura local.

Tudo que é chamado hoje de memória não é, portanto, memória, mas já história. Tudo que é chamado de clarão de memória é a finalização de seu desaparecimento no fogo da história. A necessidade de memória é uma necessidade da história (NORA, 1993, p.14, grifo nosso).

Assim como Nora (1993), Huyssen⁸ (2000) analisa essa necessidade de reprodução da memória⁹ através da recriação do espaço pela sociedade contemporânea, porém concentra suas análises na Europa e nos Estados Unidos, a partir da década de

⁸ Autor do livro “Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia”. Esta parte do trabalho se fundamentou no primeiro capítulo do livro em que o autor aprofunda-se no conceito de memória e seu recrudescimento na sociedade contemporânea.

⁹ O conceito utilizado por Huyssen sobre memória está muito próximo à concepção de Nora. Assim, memória, segundo o autor, é algo transitório, passível de ser esquecido, social e que pode sofrer alterações.

1970. Conforme verificado por Huyssen (2000, p.14), o processo de nostalgia estava cada vez mais enraizado na cultura ocidental, e vem sendo transferido para a “restauração historicizante de velhos centros urbanos, cidades-museus e paisagens inteiras, empreendimentos patrimoniais e heranças nacionais”. A esse processo de nostalgia – em que ocorre o resgate de uma memória que se confunde com um mito e não exatamente com um passado real – o autor denomina de “musealização”. Pode-se associar esse conceito aos “lugares de memória”.

Existe um grande paradoxo ao se analisar a necessidade de resgatar a memória frente ao esquecimento. Quanto mais se tenta lembrar de algo, acontecimento, característica estilística de algum prédio, por exemplo, maior é o risco de esquecimento¹⁰ (*apud* HUYSSSEN, 2000, p.18). Tenta-se resgatar a memória através de “pastiche”, que nada mais é do que a obra artística, estilística ou construtiva imitada sensivelmente por outra. O que contribui para o esquecimento, pois, são “memórias comercializadas”, “imaginadas” e não “memórias vividas”.

O que Huyssen (2000, p.29) propõe em suas análises é o cuidado que a sociedade contemporânea deve ter ao se utilizar de “medidas compensatórias” – como a “musealização” e a produção do “lugar de memória” – vistas como uma possibilidade otimista de se resgatar uma memória que não mais representa o passado, mas sim um recurso midiático embalado por um “discurso simples e ideológico”.

Uma das hipóteses em que o autor se fundamenta para explicar esse crescente processo de “musealização” na sociedade ocidental, observado desde a década de 70, é quando transfere sua argumentação para o período pós-segunda guerra mundial. Essa civilização foi vítima da destruição de seus testemunhos históricos, arquitetônicos e artísticos, por isso a necessidade de reconstruir o passado justamente com receio de esquecer suas memórias.

Quanto mais rápido somos empurrados para o futuro global que não nos inspira confiança, mais forte é o nosso desejo de ir mais devagar e mais nos voltamos para a memória em busca de conforto (HUYSSSEN, 2000, p.32).

¹⁰ Freud apresenta a formulação em que a memória representa uma forma de esquecimento e o esquecimento é uma memória escondida. Esses dois sentimentos estão presentes na sociedade contemporânea. Poder-se-ia perguntar qual dos dois vem em primeiro lugar, se é o medo do esquecimento que traz a necessidade de recordar, ou se é o excesso de recordação que provoca o esquecimento.

Segundo Huyssen (2000, p.32), uma outra forma de se preservar a memória de um lugar é através da idéia do arquivo, “um lugar de preservação espacial e temporal”, destinado a conservação de documentos históricos.

Tendo em vista as análises de Nora (1993) e Huyssen (2000), percebe-se como a história deste novo século tem se caracterizado, simultaneamente, pela dissociação entre memória e história e pelo surgimento da consciência de preservação, na sociedade contemporânea, de seu legado. O lugar que respeita a sua memória não precisa passar por este processo de reconstituição, na medida em que ele existe e abriga no gesto, no hábito, nos ofícios e no próprio espaço concreto. Esse lugar não precisa ser lembrado, ele existe como espaço vivo no modo de vida das pessoas (NORA, 1993).

O processo da história de questionar a própria história e a necessidade das pessoas de buscarem sua identidade, nem que seja reconstruindo lugares já destituídos de memória, colaboram para a formação da memória histórica. Segundo Nora, essa memória não é nem memória – por que é alheia à experiência do vivido – e nem história – por que é destituída de seu valor crítico com relação ao passado. A esse respeito, De Decca (1992), ressalta que a memória histórica sempre foi o instrumento de poder, simboliza a hegemonia com relação à memória dos vencidos e impede que uma percepção alternativa da história seja capaz de questionar a legitimidade de sua dominação. Assim, pode-se dizer que a memória histórica representa a memória de uma minoria dominante que ignora a memória coletiva e destitui a própria história de seu sentido crítico.

Será que a necessidade de utilizar “medidas compensatórias”, como construir “lugares de memória” e/ou a “musealização”, representa apenas uma forma nostálgica que a sociedade contemporânea encontrou para se relacionar com o passado? Essa é uma questão que será apresentada ao longo das páginas seguintes, pois para entender sua complexidade faz-se necessário uma reflexão, sobre a origem da necessidade de preservação na história do Brasil.

2.2 As raízes da preservação e sua contextualização no Brasil

A preservação surge em um contexto da modernidade¹¹, onde o que estava em evidência era a destruição, a transformação da cidade em algo diferente do que existia. Frente a esse contexto, surge a necessidade de preservação de “pelo menos alguma coisa” que representasse o passado. Eis que surge a preocupação com a preservação dos monumentos históricos, e não, necessariamente, com a melhoria da qualidade de vida das pessoas. A princípio, poderia parecer um completo paradoxo, visto que é um processo crescente de dissociação entre a memória e a história – emerge a consciência de preservação. Segundo Moreira¹² (2000, p.19), é nesse sentido que a relação entre tabula rasa e preservação pode ser colocada: “em termos de uma tensão em torno da transformação da cidade, pela ruptura de uma ordem existente, no caso da tabula rasa, e de sua persistência pela preservação”.

De acordo com as análises de Moreira (2000), pode-se entender por tabula rasa, em seu sentido urbanístico, como uma “intenção de transformar a cidade e de criar algo novo, decidir sobre seu presente e seu futuro”. Esse conceito está dissociado do ato de preservar, mas atrelado ao de inovar.

A tabula rasa moderna implica a recusa das experiências consideradas não modernas, sobretudo da cidade como existia à época, a que Corbusier e outros modernos julgavam pertencer ao passado que se desejava extinguir ou superar, já que ainda viviam nele [...] (MOREIRA, 2000, p.44).

Em contraposição, o conceito de preservação refere-se “ao desejo de perpetuar elementos e objetos – a materialidade da cidade – ou princípio, modos de fazer, tradições e costumes – a cultura urbana” (MOREIRA, 2000, p.18). Analisando

¹¹ Aproximadamente em 1928, arquitetos modernistas que formavam o CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) decidiram incorporar o modelo progressista em que o traçado urbano deveria ser caracterizado pela setorização espacial, conforme uma análise das funções humanas, que seguia uma setorização rigorosa instalando os distintos locais de *habitat*, trabalho, cultura e o lazer. Esse modelo progressista negava qualquer herança urbanística dos traçados das antigas cidades medievais, para submeter-se a uma geometria racional, setorial, segregada dos grandes centros urbanos. Embora, na Carta de Atenas, reconhecessem a necessidade de preservação de exemplos excepcionais.

¹² Em seu livro “A cidade contemporânea: entre a tabula rasa e a preservação”, Clarissa da Costa Moreira analisa os conceitos de tabula rasa e de preservação como elementos que estiveram, muitas vezes, em oposição, mas que houve momentos em que ficou claramente colocada uma relação de complementaridade. Esses dois conceitos foram analisados, pela autora, no final dos séculos XIX e XX, buscando depreender as medidas urbanísticas que foram tomadas na época, para então trazer a discussão para o momento atual.

esses dois conceitos, percebe-se que um anula o outro e, teoricamente, não teriam como se complementar. No entanto, na prática urbanística, ao se pensar na complexidade do espaço físico-territorial seria, em extremo, a sua conservação total como uma forma de resistir a qualquer alteração, ou o contrário: a destruição total de todo seu patrimônio histórico e arquitetônico como uma forma de reinventar um novo modo de vida e de moradia, sem qualquer relação com a herança passada.

No final do século XX, ocorreu um significativo redirecionamento da questão, em que esses dois conceitos – tabula rasa e preservação – já não significavam uma contraposição, sendo “diluídos” como parte de uma mesma estratégia de construção da cidade. Uma das primeiras evidências da necessidade de associar esses dois termos pelos arquitetos modernistas está presente na Carta de Atenas em que a questão da preservação do patrimônio histórico é inserida em meio a um discurso progressista e racionalista da modernidade.

A Carta de Atenas (1933) – elaborada pelo grupo do CIAM – versa sobre a conservação de monumentos históricos, de modo documental e museológico, como “obras de arte” pertencentes ao passado e impossibilitados de sofrer qualquer alteração que pudesse descaracterizá-los estilisticamente. Esse documento não abrange a preservação de cidades¹³. Em sua concepção, as antigas construções representariam testemunho de uma história – um bem imóvel com valor arquitetônico, histórico ou espiritual – e, por isso, deveriam ser preservadas, porém aquelas que não tivessem essa importância poderiam ser destruídas. Ao longo da argumentação percebe-se a aversão que os arquitetos do CIAM tinham em relação à imitação de um estilo arquitetônico. Defendiam que a forma de se edificar deveria ser fiel às técnicas construtivas que, por sua vez, se modernizavam. Por conseguinte, era inadmissível que se copiassem antigos estilos arquitetônicos em edificações modernas.

Copiar servilmente o passado é condenar-se à mentira, é erigir o “falso” como princípio, pois as antigas condições de trabalho não poderiam ser reconstituídas e a aplicação da técnica moderna a um ideal ultrapassado sempre leva a um simulacro desprovido de qualquer vida. Misturando o

¹³ A primeira discussão em que se procura atrelar a cidade como parte do patrimônio histórico, encontra-se na Carta de Veneza, elaborada em 1964, por arquitetos e técnicos. Consta no artigo 1º, da Carta de Veneza, que “a noção de monumento histórico compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural, pois representa o testemunho de uma civilização passada”. Dessa forma, a Carta de Veneza começava a ampliar o conceito de monumento histórico ao abranger os sítios urbanos e rurais, em que a edificação não deve ser analisada isoladamente, mas como parte integrante e indissociável de um lugar. O patrimônio histórico estava sendo associado a uma ambiência que deveria ser preservada.

“falso” ao “verdadeiro”, longe de se alcançar uma impressão de conjunto e dar a sensação de pureza de estilo, chega-se somente a uma reconstituição fictícia, capaz apenas de desacreditar os testemunhos autênticos, que mais se tinha empenhado em preservar (CARTA DE ATENAS, 1933, p.16, grifo nosso).

Pela primeira vez, os arquitetos modernistas começavam a entender que alguma parte da cidade deveria ser preservada, e ressaltavam a importância dos centros urbanos como ponto de encontro e vitais para o melhoramento da urbanidade¹⁴. Os modernistas, ao materializarem esse discurso de melhoria da vida urbana em um contexto marcado pelo novo, se voltam pontualmente para a preservação do patrimônio histórico e arquitetônico, e isso pode ser ilustrado por um exemplo brasileiro através da atuação do SPHAN, criado na década de 1930.

No Brasil, a partir da década de 20, a questão da preservação do patrimônio histórico e artístico nacional começa a tornar-se de interesse do Estado, tendo em vista que vários bens imóveis estavam desamparados, sem uma lei de proteção. A partir de denúncias sobre o abandono das cidades históricas e sobre a degradação do que seria o patrimônio nacional, o tema passou a ser objeto de debate entre os governos das diferentes instâncias e os intelectuais modernistas. Esse grupo decidiu que seria importante a elaboração de um documento oficial salvaguardando o que se poderia chamar de patrimônio histórico e artístico nacional.

A partir de 1936, o serviço de patrimônio foi institucionalizado através do órgão de preservação do patrimônio nacional, SPHAN, em um período marcado pelo Modernismo e pelo Estado Novo¹⁵. Segundo Fonseca (1997, p.130), “os intelectuais modernistas eram formados por especialistas de diversas áreas (historiadores, arquitetos e artistas plásticos, escritores, etnógrafos, geólogos, juristas, dentre outros) e conhecedores dos acervos dos diferentes estados do Brasil”. Alguns desses intelectuais modernistas – Lúcio Costa, por exemplo – faziam parte do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), responsável pela elaboração da Carta de Atenas de 1933.

¹⁴ Segundo Moreira (2000, p.46), o conceito de urbanidade está diretamente associado à melhoria da qualidade de vida urbana. E é justamente essa urbanidade que materializa a associação da qualidade do que se deseja preservar no contexto da criação do novo.

¹⁵ O Estado Novo, deu continuidade ao governo de Getúlio Vargas, sendo representado pela centralização administrativa e política do país na figura do governo federal, que durou de 1937 a 1945. Orientou-se para a intervenção estatal na economia e para o nacionalismo econômico, influenciando no crescimento da industrialização do país.

Vale ressaltar que esses intelectuais apesar de representarem um órgão relacionado à preservação, no sentido de buscar a continuidade com o passado, eram influenciados pelo modelo progressista-racionalista europeu. Esse modelo, destacado pelo CIAM, estava interessado em repensar uma nova organização do espaço e em criar uma linguagem estética no sentido de ruptura com o passado. Pode-se questionar se preservação e modernidade eram realmente concepções que se opunham. Esse grupo foi dirigido por Rodrigo Melo Franco de Andrade até 1967 e acreditava que seus próprios recursos intelectuais poderiam definir e avaliar o verdadeiro significado de preservação.

Com a instauração do Estado Novo, a reforma administrativa foi ampliada¹⁶, e esse passou a ser apresentado como o representante dos interesses da nação; ainda que tenha instaurado a censura. O Estado Novo, ao assumir essa função na vida política e social, abriu espaço para os intelectuais modernistas, que viram nesse processo de reorganização uma possibilidade para participarem da construção da nação.

A definição de patrimônio estava relacionada com aspectos materiais – bens móveis e imóveis – que deveriam simbolizar a cultura brasileira. Assim, as “coisas tombadas” deveriam inserir-se numa tradição que representasse o caráter nacional da produção artística e histórica em um tempo e espaço marcantes na história do Brasil.

O traço maior do grupo que compunha este órgão era a crença na possibilidade de emancipação cultural da nação brasileira mediante a intervenção estatal neste campo, e a firme convicção de estar corretamente instrumentalizado para interpretar o caráter nacional e identificar os objetos que o representariam (SANT’ ANNA, 1995, p. 113).

Durante a direção de Rodrigo M. F. de Andrade, o grupo que integrava o SPHAN procurou dar caráter de universalidade, buscando desenvolver estratégias de legitimação de um conjunto de práticas culturais, destacando-se como a mais importante o instrumento de tombamento¹⁷ (SANTOS, 1996). Primeiramente, o SPHAN começou a

¹⁶ Fonseca (1996) observa que essa reforma administrativa acontece quando Vargas estrutura o aparelho do Estado com a criação do Ministério da Educação e Saúde (1930), o Ministério do Trabalho (1930), o Departamento Nacional de Propaganda (1934) e o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (1938).

¹⁷ O tombamento é o ato mediante o qual os bens selecionados são inscritos nos Livros do Tombo do SPHAN, nos quais serão inscritas as obras, a saber: no livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; no livro do Tombo Histórico; no livro do Tombo das Belas Artes e no livro do Tombo das Artes Aplicadas. Nos trâmites legais, o tombamento pode ser indicado por qualquer pessoa, mas toda a avaliação da oportunidade do ato e do valor da coisa é feita pelo SPHAN. Dessa forma, esse ato é unilateral e centralizado no poder público federal. Contudo, Féres (2002, p.17) ressalta que o tombamento não implica na aquisição do bem pelo poder público, mas restringe sua forma de apropriação.

trabalhar com registros da nação – através de documentações históricas e fotográficas –, procurando tornar visível a identificação de uma tradição cultural que tivesse uma duração no tempo e cujas características estilísticas e volumétricas se destacassem no espaço. Tal processo aconteceu com muitos conflitos políticos e sociais, principalmente por parte da população que não participava efetivamente das discussões sobre o patrimônio nacional – suas definições e os critérios de sua manifestação –, o que resultou em conflitos concernentes à hegemonia das concepções que deveriam simbolizar a coletividade, os valores e a cultura popular brasileira.

A preservação do patrimônio, por meio do tombamento, parecia ser para os membros do SPHAN uma forma de sacralizar o passado pelo resgate de uma tradição que acreditavam ser notória na história e, portanto, capaz de constituir marco de uma nação. Essa constituição, em torno das questões do que deveria ser tombado e como deveria ser preservado, incidia sobre concepções de cultura, de história, de passado-futuro, de tradição, de original-antigo, de arte e de arquitetura. O discurso construído pelos seus membros, visando argumentar em favor dos inúmeros tombamentos realizados – os monumentos, em sua maioria – enfatizava sempre o caráter de utilidade pública dos mesmos, na medida em que representavam valores históricos e estéticos coletivos.

Os monumentos foram pensados como reveladores do testemunho da história, através dos modos como foram construídos, dispostos e utilizados. Conseqüentemente, para os intelectuais modernistas, a memória tornava-se correlata à própria história através da preservação dos monumentos que se firmavam no tempo. Uma das mais importantes estratégias utilizadas pelo SPHAN foi a criação do Conselho Consultivo, ao qual competia a determinação do tombamento e a respectiva inscrição dos bens nos livros do Tombo e, portanto, sua nomeação oficial como monumento. A composição desse Conselho já o qualificava como um órgão técnico, que simbolizava um saber consagrado, um conhecimento acima de qualquer suspeita e que deveria ser respeitado sem questionamento. Além dessa soberania técnica, os membros deveriam ser reconhecidos no meio político. Através de reuniões do referido Conselho – composto por homens de espírito público e consagrado saber técnico –, objetos móveis e imóveis foram julgados e seus pareceres omitidos como uma forma de verificar a

instauração simbólica e material da idéia de patrimônio presente em seu caráter histórico e artístico singulares.

As sedes do poder político, religioso, militar e da classe dominante consagravam e definiam os elementos simbólicos dignos de preservação como monumentos históricos. Contudo, esses bens simbolizavam o poder constituído e não condiziam com a memória da população que, por sua vez, continuou sem reconhecer plenamente sua cultura, seu ofício e costume nesses monumentos. A população era destituída de sua memória e de sua história na medida em que não tinha seus valores representados como um símbolo de importância para a história da nação.

A total confiança em seus próprios recursos intelectuais, e o entendimento da preservação como atividade exclusivamente técnica, também levaram o SPHAN a se distanciar da própria sociedade, tornando-se, de certo modo, impermeável aos seus reclames (SANT' ANNA, 1995, p.114, grifo nosso).

Neste contexto, é importante ressaltar que o SPHAN considerava como patrimônio de uma dada sociedade, o símbolo e o valor que um objeto, ou monumento, representava em um espaço e tempo delimitado. O monumento era o próprio testemunho representativo da nação. Esse momento de releitura do Brasil, através dos monumentos tombados, colabora para o surgimento de uma nova idéia de patrimônio sendo entendida, pela primeira vez, como manifestação estética e histórica racional.

O grupo SPHAN buscava historicizar a sociedade através da historização do tempo, ou seja, buscava recriar a história como uma forma de dar um significado ao passado e inventar um futuro. A historização, segundo Pierre Nora, diz respeito à necessidade da sociedade de recordar o passado, uma sensação nostálgica de uma memória que já se perdeu. Assim, os membros do SPHAN acreditavam que sua ação e seu discurso estavam sendo pautados por uma ética de responsabilidade pública, cujo conteúdo era por eles articulado a partir da idéia de construção da nação, através das evidências culturais, históricas e estéticas. Ou seja, suas descobertas e manifestações sobre o patrimônio nacional iriam pautar a própria formação e continuidade da história brasileira. O SPHAN construiu sua própria identidade e a da nação embasado na idéia de memória e de tradição nacional, como forma de impedir que o passado caísse no esquecimento.

2.3 A retórica de patrimônio e seus efeitos nos núcleos coloniais mineiros

Para os modernistas, Minas se constitui, desde a segunda década do século, em pólo catalisador e irradiador de idéias. Foi numa viagem a Minas, em 1916, que Alceu Amoroso Lima e o então jovem Rodrigo Melo Franco de Andrade “descobriram” o Barroco e perceberam a necessidade de proteger os monumentos históricos. Foi numa viagem a Diamantina, nos anos 20, que o arquiteto Lúcio Costa, então adepto do estilo neo-colonial, teve despertada sua admiração pela arquitetura colonial brasileira. Foi também a Minas, uma delas em 1924, acompanhando o poeta Blaise Cendrars, que Mário de Andrade entrou em contato com a arte colonial brasileira e com os jovens inquietos da rua Bahia (Carlos Drummond de Andrade, Pedro Nava, Emílio Moura, etc.), com os quais manteve contato pessoal e correspondência a partir de então. O fato é que não só os mineiros, como cariocas, paulistas e outros passaram a identificar em Minas o berço de uma civilização brasileira (FONSECA, 1997, p. 99, grifo nosso).

Segundo Santos (1996, p.85), “nas décadas de 20, 30 e 40, as concepções sobre o passado como patrimônio encontravam grande ressonância nas discussões sobre a existência ou não de uma tradição brasileira, de uma cultura genuína”. Nessa época, a arte colonial brasileira passou a ser considerada como um símbolo para o debate sobre a existência ou não de brasileiro e da especificidade de seu fundamento. O grupo de arquitetos modernistas já havia percebido que a arte moderna brasileira deveria se pautar em valores originais, que simbolizassem plenamente a cultura brasileira e que não copiasse simplesmente as tendências internacionais. De acordo com Sant’Anna (1995, p.115), “ser moderno, no Brasil, equivalia a ser brasileiro e isso significava inserir-se numa tradição que autorizasse e atestasse o caráter nacional da produção artística”.

A busca por essa tradição – que fosse enraizada na cultura brasileira e marco da própria história do Brasil – torna-se o principal objetivo desse grupo, que encontra nos núcleos urbanos coloniais de Minas Gerais do século XVIII o que denominaram de “berço da cultura brasileira”. Esses núcleos tiveram importância considerável para o próprio enriquecimento do conhecimento desses arquitetos modernistas no âmbito da concepção artística e da percepção da tradição brasileira. Simbolizavam lugares onde se teriam se originado os traços tipicamente brasileiros do primeiro estilo nacional, sem qualquer vestígio das influências européias.

Na concepção do grupo, os núcleos coloniais do século XVIII representavam o testemunho de que o povo brasileiro tinha uma cultura própria que estava presente nos traçados urbanos e nas características arquitetônicas e artísticas de

todo um conjunto, e não apenas de um elemento separado e isolado, diferentemente dos monumentos históricos e arquitetônicos.

Para exemplificar essa atuação, pode-se ressaltar a importância do barroco – elemento característico do patrimônio arquitetônico e artístico dos núcleos urbanos coloniais – que foi considerado pelo SPHAN como símbolo da tradição brasileira do século XVIII. Segundo Santos (1996, p.85), “o barroco mineiro constitui-se numa série simbólica de enorme poder metafórico e metonímico”. Metafórico, porque o barroco foi identificado com a existência de uma civilização e, portanto, considerado universal. Metonímico, porque, embora se refira a uma parte específica do país, as manifestações ali desenvolvidas foram consideradas de âmbito nacional.

A esse respeito, Sílvio de Vasconcelos (*apud* Santos, 1996), um dos estudiosos do barroco mineiro e colaborador do SPHAN, afirma que a arquitetura colonial mineira se diferenciava da arquitetura de regiões litorâneas pela “simplicidade, originalidade e expressão simbólica da arte barroca”. A simbolização do barroco mineiro como legado do Brasil colônia foi unânime entre os arquitetos modernistas. Assim, o Estado de Minas Gerais foi considerado como pólo irradiador de cultura, identidade e da civilização, e como tal deveria ser preservado. Com isso tinha-se uma preocupação em salvar o passado de sua ruína e transformá-lo em tradição, rumo ao futuro que, tanto quanto o passado, deveria ser completamente original.

O primeiro bem que foi considerado oficialmente Monumento Nacional foi a cidade de Ouro Preto, em 1933. No entanto, essa elevação não garantiu sua conservação porque não previa nenhum instrumento concreto de limitação de ação de particulares ou do poder público. Esse título se estendeu para mais cinco núcleos urbanos coloniais de Minas Gerais que foram tombados e inscritos no Livro do Tombo das Belas Artes: Diamantina, Mariana, Tiradentes, São João Del Rei e Serro. Os modernistas identificavam nessas cidades – além dos aspectos já ressaltados – a importância fundamental no processo de formação sócio-espacial das redes urbanas coloniais, através da descoberta do ouro, produzindo uma base cultural e artística de forte expressão autóctone (SILVA, 1996).

Frente à análise de atuação inicial do SPHAN, pode-se dizer que, durante o regime autoritário do Estado Novo, a preservação do patrimônio pelos arquitetos modernistas envolveu, basicamente, duas situações: bens públicos e isolados

pertencentes ao âmbito político e religioso; e núcleos urbanos como símbolo do período colonial, cuja arquitetura barroca foi considerada expressão máxima da cultura e da identidade brasileira. Contudo, para que essa nova abrangência do conceito de patrimônio fosse implementada pelos governantes locais, fez-se necessária a elaboração de meios legais que oficializassem, principalmente, a questão da propriedade privada como função social. Ou seja, a propriedade deveria atender, primeiramente, aos anseios do poder público em detrimento dos interesses particulares. Foi através da elaboração do Decreto-lei nº 25¹⁸, em 30 de novembro de 1937, que a política de preservação teve seus primeiros avanços no que concerne à sua implementação e à cerca de sua área de abrangência.

Artigo 1- Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 2º- Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana.

Segundo as análises de Fonseca (1997, p.105), esse decreto apresentava algumas “peculiaridades em relação às experiências européias já em curso”. A primeira diz respeito ao fato do conceito de patrimônio histórico e artístico nacional não se restringir aos bens isolados – conforme ressaltava a Carta de Atenas –, mas em abranger os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens. A segunda peculiaridade está relacionada com o fato de as pessoas envolvidas na elaboração do decreto representarem tanto o Movimento Modernista quanto um projeto de preservação de patrimônio.

Em relação às definições presentes no Decreto-lei nº 25, Fonseca (1997) apresenta uma visão crítica, na medida em que aponta pontos conflitantes no valor de patrimônio instituído como símbolo de “identidade nacional” e que deveria atender aos “interesses públicos”. Segundo a autora, essa definição é muito vaga, tendo em vista que a sociedade brasileira é marcada pela pluralidade dos contextos culturais, o que dificulta a escolha dos bens móveis e imóveis como símbolos de identidade nacional.

¹⁸ Conforme resalta Feres (2002, p.17) “a história da Preservação do Patrimônio no Brasil, inicia-se oficialmente neste momento, com a criação do órgão federal e com a promulgação do Decreto-Lei nº 25 de 1937”. A autora recorda que, em período anterior, existiram outras medidas legislativas referentes à preservação, porém uma lei federal ainda se fazia necessária para tornar o princípio aplicável.

Por conseguinte, a atuação dos intelectuais modernistas ficou muito comprometida como interlocutores entre o Estado e a população brasileira.

A princípio, quando se vincula o valor do patrimônio nacional como de interesse público, pode-se “correr o sério risco” de entender que está articulado aos interesses múltiplos da sociedade que, por sua vez, estaria atuando como agente na produção e na gestão do patrimônio nacional. No entanto, a situação política, marcada pelo Estado Novo, não comportava esse discurso democrático. Assim, o discurso do patrimônio estava embasado em uma política de Estado e não em uma política pública. Outro ponto que merece destaque é o problemático conceito difuso de “excepcionalidade”, abrangendo uma vasta quantidade de bens culturais cuja preservação torna-se inviável.

Esse primeiro momento de atuação do SPHAN – conduzido por intelectuais que atuavam no Estado e, teoricamente, em nome do interesse público – define o bem patrimonial com um “caráter universal”, ao transmitir a pluralidade cultural; e “nacional”, ao ser identificado como pertencente a uma nação. Vale ressaltar que essa visão crítica em relação à escolha dos bens patrimoniais pelo SPHAN está presente também nas análises de Lemos¹⁹ (2006, p.20) e de Santos (1984, p.8) ao denominarem o critério de escolha do bem como “sacralização do objeto”. Lemos (2006) acrescenta que a escolha dos bens “nunca foi acompanhada de critérios em toda a história da humanidade, com o intuito de abranger a preservação de artefatos que simbolizassem o povo²⁰”. Em conformidade, Santos (1984, p.8) evidencia que essa falta de critério conduziu a escolha daqueles bens que simbolizavam o poder da classe burguesa e da própria igreja. Ressalta ainda que essa escolha já transparecia a quem a preservação deveria atender e o que deveria ser preservado, conforme se verifica a seguir:

Como ninguém é seguro o suficiente para inventar rituais a partir do nada, trataram de seguir o caminho mais fácil: impuseram as suas mãos sobre o que, por outras razões, já estava consagrado. Não foi muito difícil declarar dignos de preservação conventos, mosteiros, igrejas, palácios, fortalezas,

¹⁹ Em seu livro “O que é patrimônio histórico”, Carlos Lemos explica o conceito de patrimônio na atualidade, qual a importância de se preservar, o que deve ser preservado, por que preservar e como preservar.

²⁰ É importante ressaltar que as análises de Lemos (2006, p.20), apesar de destacarem o patrimônio cultural na atualidade, são importantes na medida em que apontam novos “olhares” sobre a questão patrimonial. Na opinião do autor, “o patrimônio sempre foi voltado para a elite como símbolo universal da sociedade brasileira. Em geral, guardaram-se os objetos e as construções ricas da classe poderosa”.

sedes de fazenda... De raro em raro uma pequena construção antiga justificada como “curiosa” (SANTOS, 1984, p.8).

Outra análise inerente ao entendimento sobre o valor do patrimônio – segundo o Decreto-lei nº. 25 – que se encontra presente nas análises de Lemos (2006, p.45), está associada ao fato de os núcleos coloniais não terem sido reconhecidos como “patrimônio ambiental urbano²¹”. Nesse aspecto, a cidade deveria ser considerada como o bem cultural de um povo que vem permanentemente se transformando e expandindo ao procurar abranger as novas necessidades e demandas de uma sociedade também mutável no tempo e no espaço. Ou seja, a cidade não pode ser considerada uma obra de arte, pois está em constante alteração assim como as necessidades de sua população. Daí a explicação para o termo “patrimônio ambiental urbano”.

Para contextualizar essa abordagem Lemos (2000, p.46) toma como exemplo Ouro Preto, a primeira cidade tombada em 1933, cujo tombamento não estava de fato inserindo o “fenômeno urbanização”.

Ouro Preto foi preservada porque se desejou proteger seus monumentos maiores, cada um visto de *per si*, e o ato legal visou à proteção de um “pacote” de construções, cujas áreas envoltórias acabaram abrangendo a cidade toda (LEMOS, 2000, p.46).

O “fenômeno urbanização” a que Lemos se refere está associado ao desenho urbano da cidade e à inclusão das manifestações culturais como identidade local. A cidade – antiga Vila Rica – era tratada como obra de arte por aglomerar monumentos históricos e por ter sido palco de acontecimentos marcantes na história do Brasil, mas a problemática do urbano²² não estava sendo tratada.

²¹ A esse respeito, Costa (2006), em seu texto “Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos?”, desenvolve o termo “espaço urbano ambiental” como forma de demonstrar que a cidade representa as relações sociais e as diversas formas de apropriação, produção e de consumo do território pela população residente. Assim, a cidade não pode ser considerada um espaço imutável, congelado no tempo, como um sinal de preservação. Segundo a autora, o espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, além de elemento formador das mesmas. Daí a tentativa de uso da expressão meio ambiente urbano, na busca de relacionar meio ambiente físico (natural e construído) do espaço urbano com dimensões de ambiência, de possibilidade de convivência e de conflito, incluindo a cidadania e qualidade de vida urbana. E quando este conceito é trabalhado no âmbito da política de preservação pode ser alterado para patrimônio ambiental urbano, conforme utilizado por Lemos (2006).

²² É importante destacar que, até os dias de hoje, as transformações no meio urbano e nas antigas construções das cidades históricas ainda são aspectos “delicados” no âmbito da política de preservação. Algumas vezes, essas mudanças descaracterizam aquilo que os profissionais técnicos denominam de patrimônio, mas que, não se pode esquecer, fazem parte da própria necessidade da população e se refletem neste espaço sócio-territorial. O interessante seria, então, o equilíbrio entre as medidas de preservação e as práticas urbanísticas.

O tombamento de áreas urbanas já em 1938 era considerado polêmico, principalmente, porque representava uma ação unilateral do SPHAN, que só notificava a administração municipal depois de oficializar sua decisão. Já a população quase nunca era informada sobre as decisões de tombamento, ficando totalmente excluída desse processo de escolha das áreas que iriam ser protegidas. O SPHAN atuava, nesses conjuntos urbanos, com autoritarismo e como agente fiscalizador dos órgãos públicos no que se refere à sua preservação, e não como parceiro dos governos e da população local para implementação da política de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. Segundo Rodrigo M. F. de Andrade, as autoridades locais tinham o papel de executar as medidas de preservação das áreas urbanas tombadas.

No projeto de regulamentação, o processo de tombamento de áreas urbanas torna-se específico. Procura-se consagrar legalmente a notificação do tombamento apenas às autoridades municipais e estaduais e estabelecer efeitos especiais. De acordo com eles, a abertura, construção ou remodelação de ruas, praças, jardins ou quaisquer logradouros públicos, bem como as intervenções em grupos de edifícios ou edifícios isolados dependem de autorização prévia do SPHAN. Da mesma forma, a execução de planos de desenvolvimento urbanístico (SANT'ANNA, 1995, p. 101, grifo nosso).

Portanto, devido às fragilidades da lei, principalmente no que concerne ao âmbito de tombamento das áreas urbanas – que sempre foram consideradas complexas devido à reação contrária da população e dos próprios prefeitos – discutia-se sua regulamentação, na medida em que não era entendida como auto-aplicável. O projeto de regulamentação do Decreto-lei nº 25 propôs o artigo intitulado “Das cidades-monumento” que procurava abordar aspectos que foram considerados vulneráveis na aplicação da lei de tombamento de áreas urbanas: a forma da notificação, o tipo de intervenção passível de autorização e o relacionamento com as autoridades locais. A primeira preocupação era com relação à conceituação deste tipo de bem patrimonial.

As cidades-monumento são definidas como aquelas que tiveram papel primacial em fato histórico de grande importância e significação nacional ou que possuem feição arquitetônica ou urbanística característica de um período relevante da vida e da arte brasileira (SANT'ANNA, 1995, p. 100, grifo nosso).

Como se pode perceber, não existe muita diferença desse conceito quando comparado ao Decreto-lei nº 25, que evidenciava a importância dos valores artísticos e históricos. O tombamento de uma cidade se justificaria por um conjunto de fatores

referentes à possibilidade de destruição de um conjunto arquitetônico, de sua composição urbanística e também paisagística. A finalidade da proteção estava relacionada à conservação das “cidades-monumento” em sua morfologia urbana e nos aspectos externos das edificações. Com o projeto de regulamentação, o SPHAN deveria notificar as autoridades municipais e estaduais sobre a área de tombamento. Nessa área, qualquer projeto de construção, remodelação e alteração urbana, bem como as intervenções em grupos de edifícios ou edifícios isolados dependiam da autorização prévia do SPHAN.

Nos primeiros trinta anos de atuação do SPHAN, o conceito de patrimônio vigente era o de cidade-monumento, ou seja, a cidade histórica era encarada como um quadro estático do passado que deveria ser mantido intacto. (FERES, 2002, p.18, grifo do autor).

Pode-se perceber que a categorização de cidade-monumento como critério de tombamento regulamentava a atuação da política de preservação do patrimônio artístico e histórico no controle dos rumos do desenvolvimento urbano. O SPHAN tinha uma preocupação considerável em preservar essas áreas urbanas com valor de patrimônio da ação dos governos locais e da própria população. Contudo, apesar dos avanços verificados na regulamentação do Decreto-lei nº25 ao ampliar o objeto de tombamento para áreas urbanas, Sant’Anna (1995, p. 111) evidencia que “a proteção de áreas urbanas sempre foi vista como uma lacuna legal”. Ao estipular normas técnicas como suficientes para proteção de uma área urbana está, na verdade, igualando a importância dessa área a de um objeto móvel, ou um monumento isolado. As dimensões social, econômica, simbólica e funcional do patrimônio ambiental urbano continuavam esquecidas e os membros do SPHAN acreditavam que apenas o tombamento seria suficiente para proteger uma área urbana.

Os arquitetos modernistas entendiam que as cidades em franco desenvolvimento precisavam se reestruturar espacialmente para atender as novas demandas – crescimento populacional, inserção de novas atividades e agentes – que, por sua vez, eram incompatíveis com uma política de tombamento de ordem abrangente no espaço urbano. Sendo assim, as cidades históricas foram escolhidas para serem

preservadas das alterações da modernidade²³. Pode-se dizer que essas ações reguladoras, por parte da política de preservação do SPHAN, representaram um tipo de “planejamento urbano” nos núcleos coloniais mineiros e, talvez, o único até bem pouco tempo. Através dessas análises, percebe-se que o patrimônio histórico, presente na caracterização dos núcleos urbanos coloniais, ainda estava enraizado no conceito de monumento histórico, na medida em que não se destinava ao usufruto de uma comunidade²⁴, mas estava vinculado à lembrança do passado através de sua materialidade como símbolo de uma nação.

Em primeiro lugar, o que se deve entender por monumento? O sentido original do termo é o do latim *monumentum*, que por sua vez deriva de *monere* (“advertir”, “lembrar”), aquilo que traz à lembrança de alguma coisa. A natureza afetiva do seu propósito é essencial: não se trata de apresentar, de dar uma informação neutra, mas de tocar, pela emoção, uma memória viva. Nesse sentido primeiro, chamar-se-á monumento tudo o que for edificado por uma comunidade de indivíduos para rememorar ou fazer que outras gerações de pessoas rememorem acontecimentos, sacrifícios, ritos ou crenças. A especificidade do monumento deve-se precisamente ao seu modo de atuação sobre a memória. Não apenas ele a trabalha e a mobiliza pela mediação da afetividade, de forma que lembre o passado fazendo-o vibrar como se fosse presente [...] (CHOAY, 1992, p. 18, grifo nosso).

Ao associar as discussões de Nora (1993) sobre memória e história com a definição de monumento apresentada por Choay (1992), entende-se que os monumentos históricos – cujo significado foi estendido aos núcleos urbanos – significaram em um determinado tempo: memória, pois representaram um tempo passado de uma coletividade; e história, na medida em que foram materializados, no presente, como forma de combater o esquecimento e a dissolução do passado. Contudo, o sentido original de monumento apresentado por Choay (1992, p.20) foi perdendo sua importância nas sociedades ocidentais e se restringindo a valores estéticos, ao poder de

²³ Segundo Fonseca (1997, p.159), é importante lembrar que nas décadas de 50 e 60, o país passava por um processo de crescimento econômico o que colaborou para o desenvolvimento da “industrialização, da urbanização, e da interiorização”. Esse processo de desenvolvimento resultou na valorização do solo e na crescente migração, para as regiões mais periféricas, causando o enfraquecimento da política de proteção dos conjuntos urbanos tombados.

²⁴ Como forma de mostrar a contradição do termo patrimônio histórico desenvolvido pelo SPHAN, pode-se ressaltar a definição deste na abordagem de Choay (1992, p.11) “designa um bem destinado ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum: obras e obras-primas das belas-artes e das artes aplicadas, trabalhos e produtos de todos os saberes e *savoir-faire* dos seres humanos [...]”. Então, na abordagem de Choay (1992), o patrimônio histórico deve atender, primordialmente, às necessidades da população.

embelezamento da construção na cidade. Isso significa a substituição progressiva do “ideal de memória pelo ideal de beleza”.

Será que neste momento, em que os conceitos – política pública/ política do Estado; patrimônio histórico/ monumento histórico; memória/ história – a princípio duais, mas que ao longo da discussão começam a confluir, ou melhor, confundir em um discurso retórico sobre o “verdadeiro” valor do patrimônio, pode-se refletir sobre o papel das cidades históricas como “figura museal”? Denominação esta presente em uma das abordagens desenvolvidas por Choay.

A cidade antiga, como figura museal, ameaçada de desaparecimento, é concebida como um objeto raro, frágil, precioso para a arte e para a história e que, como as obras conservadas nos museus, deve ser colocada fora do circuito da vida. Tornando-se histórica, ela perde sua historicidade (CHOAY, 1992, p. 191).

Percebe-se que ao comparar a cidade como uma “obra de arte”, significa que não é mais integrada no cotidiano das pessoas. Permanecendo como objeto histórico, estático, congelado no tempo e no espaço. Ao recorrer aos conceitos apresentados ao longo da discussão: “lugar de memória” (Nora, 1993), “musealização” (Huyssen, 2005), “cidades-monumento” (Sant’Anna, 1995) e “figura museal” (Choay, 1992) percebe-se que, na verdade, são diferentes denominações para explicar o mesmo fenômeno, talvez em tempos e espaços diferenciados. Esse fenômeno se refere ao entendimento do espaço urbano – independente de sua contextualização territorial – como algo dissociado das alterações inerentes à modernidade – modo de vida, circulação, habitação, política, organização espacial, valores culturais e econômicos – e que, por sua vez, pode ser transposto para o conceito de patrimônio histórico desenvolvido pelo SPHAN.

2.4 Novo discurso: descentralização ou flexibilização?

Conforme verificado na época de atuação da primeira fase do SPHAN, a concepção de patrimônio destituía a população de sua própria história, na medida em que “sacralizava” a história da nação, sem considerar a cultura popular²⁵, como se fosse a de todos os homens. O simbolismo universal era capaz de ocultar as diferenças, os conflitos e constituía o testemunho do próprio progresso. A atuação do SPHAN estava atrelada a poucas alterações no bem e no conjunto urbanístico, cujo estado de estagnação econômica colaborava para sua conservação. Contudo, principalmente após as décadas de 50 e 60, o país estava crescendo economicamente e, por conseguinte, esse processo começou a afetar a “imunidade” das cidades históricas frente ao processo de urbanização e industrialização.

A população residente nesses conjuntos tombados tinha necessidade de reformar, ampliar e modificar suas edificações, porém não havia critérios preestabelecidos pelo órgão de preservação para lidar com estes casos, que foram se multiplicando na cidade como um todo. O SPHAN resolvia os casos isoladamente, de forma que não criassem um impacto no conjunto urbanístico, através do controle e das intervenções apenas nas fachadas das edificações. Essa medida incentivou cópias dos objetos de preservação original, significando a valorização de uma estética com resultados duvidosos.

As réplicas construtivas estavam se tornando cada vez mais freqüentes nas cidades históricas, representando uma adulteração da própria memória e não a preservação das origens do passado. Recordando as concepções de Pierre Nora e de De Decca, pode-se fazer uma reflexão ao associar as cidades históricas como lugar de memória, na medida em que há uma necessidade, por parte do órgão federal, de preservar, restaurar, tombar conjuntos urbanísticos, com receito de perder a memória desses lugares. No entanto, algumas vezes, esses lugares já sofreram modificações ao longo da história, e já não são mais o reflexo de uma memória social original, e sim

²⁵ Segundo Araújo et al (2002, p.31), na época de elaboração do Decreto-lei nº25 de 1937, pode-se pressupor que a cultura popular de um “povo na sua pluralidade” não tenha sido associada ao significado de cidade, em virtude da época em que foi criado. Ou seja, naquele período, a cidade ainda era concebida como “um espaço fechado, acabado” e não considerava o modo de vida, a cultura, o saber como elementos intrínsecos à sua formação, da forma como é hoje. Daí a utilização da expressão espaço sócio-territorial. Vale ressaltar que o estudo “do que é cidade” está presente no próximo capítulo.

réplicas de objetos considerados pertencentes a uma memória histórica que simboliza uma minoria dominante.

A partir desse momento, as questões de ordem abrangente sobre os critérios de preservação e sobre o valor de patrimônio passam por uma série de questionamentos. Quais são os limites de preservação? Quando a preservação atrapalha e quando ajuda? E que patrimônio é este que se quer preservar? Então do que realmente é feito o patrimônio? Da forma arquitetônica? Enfim, esses questionamentos mostram que as concepções no âmbito da preservação e do conceito de patrimônio – desenvolvidos pelo SPHAN – eram insuficientes para dar conta da complexidade que envolvia a vida de uma cidade.

Segundo Fonseca (1997, p.160), a partir de 1965, o SPHAN – objetivando reverter essa situação, que considerava de depredação e desrespeito ao bem patrimonial – se associou à UNESCO como forma de “compatibilizar” o discurso de preservação ao “modelo de desenvolvimento então vigente no Brasil”. Neste momento, a figura do SPHAN como interlocutor entre a população brasileira e o Estado, e agente fiscalizador da aplicação dos princípios de preservação, foi substituída pela “figura de negociador, que procura sensibilizar e persuadir os interlocutores, e conciliar interesses”.

Havia um forte interesse, por parte do SPHAN, em conciliar o valor cultural com o valor econômico como forma de flexibilizar o discurso de preservação do patrimônio, para que não “caísse em desuso completo”. Neste contexto, torna-se imprescindível remeter às Normas de Quito²⁶, pois apresenta, no discurso internacional sobre a política de preservação do patrimônio, elementos notórios e inovadores para a flexibilização do discurso, como forma de introduzi-lo na prática territorial.

Um dos elementos, ressaltados pelas Normas, condizia com a integração do monumento histórico com o entorno de forma a contemplar não apenas os bens arquitetônicos isolados no espaço territorial, mas também todos aqueles elementos que o integrassem. Nota-se que o valor de patrimônio histórico e artístico nacional passa a abranger um universo maior de elementos, surgindo o conceito de patrimônio cultural²⁷.

²⁶ Essa carta patrimonial foi elaborada em 1967 através de uma reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico, pela Organização dos Estados Americanos.

²⁷ O conceito de Patrimônio Cultural foi sofrendo alterações ao longo da elaboração das cartas patrimoniais - Normas de Quito em 1967; Convenção de Paris sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em 1972; Declaração do México, em 1985. O presente trabalho não tem como objetivo explicitar cada uma dessas cartas na medida em que essa não é a questão fundamental deste capítulo.

A idéia de espaço é inseparável do conceito de monumento e, portanto, a tutela do Estado pode e deve se estender ao contexto urbano, ao ambiente natural que o emoldura e aos bens culturais que encerra [...].

Outro elemento que merece destaque, e que apareceu no decreto nº 25, condiz com a importância de se associar o monumento nacional com o cumprimento de uma função social, buscando atender o uso público em detrimento do interesse privado.

Todo monumento nacional está implicitamente destinado a cumprir uma função social. Cabe ao Estado fazer com que ela prevaleça e determinar, nos diferentes casos, à medida que a referida função social é compatível com a propriedade privada e com o interesse dos particulares (NORMAS DE QUITO, 1967, grifo nosso).

Ao reconhecer que as práticas governamentais não vinham obtendo êxito na eficácia das medidas protecionistas vigentes, tão pouco na revalorização do patrimônio monumental em função do interesse público e para benefício econômico da nação, os integrantes responsáveis pela elaboração da política de preservação realçam a importância de associar essa política cultural ao planejamento urbano²⁸ – a que denominam de política de ordenação urbanística.

A defesa e valorização do patrimônio monumental e artístico não se contradiz, teórica nem praticamente, com uma política de ordenação urbanística cientificamente desenvolvida. Longe disso, deve constituir o seu complemento. Em confirmação a este critério se transcreve o seguinte parágrafo do Informe Weiss, apresentado à Comissão Cultural e Científica do Conselho da Europa (1963): “É possível equipar um país sem desfigurá-lo; preparar e servir ao futuro sem destruir o passado. A elevação do nível de vida não deve se limitar à realização de um bem-estar material progressivo;

Contudo, vale ressaltar a definição atual de patrimônio cultural, inserida no artigo 216 da CF de 88, como “o conjunto de bens culturais de natureza material, imaterial e do meio ambiente, reconhecidos pela sua importância histórica, artística, arqueológica, cultural e ambiental para a formação da identidade e memória coletivas de uma sociedade, produtos humanos na sua relação de criação, produção e meio ambiente”. O patrimônio cultural simboliza, então, o conjunto dos três elementos básicos da relação do homem e o mundo que o rodeia: o meio ambiente; os elementos que provêm da ciência e do conhecimento (não tangíveis), as técnicas, o saber e o fazer; e os bens culturais: artefatos e construções obtidas a partir do meio ambiente e do saber fazer - bens móveis e imóveis.

²⁸ Em 1964, com o início do governo militar, o planejamento urbano no Brasil foi institucionalizado, porém tinha pouca abrangência nas prioridades do aparelho estatal, que estava interessado no desenvolvimento econômico e industrial do país. Contudo, a compreensão de que a política de preservação deveria ser inserida na política de planejamento significou um progresso. Conforme resalta Marcelo Lopes de Souza (2003, p.46) “planejamento é a preparação para a gestão urbana, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra. Assim, é algo de que não pode se abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminhar errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade”.

deve ser associado à criação de um quadro de vida digno do homem” (NORMAS DE QUITO, 1967, grifo nosso).

Um outro ponto fundamental dessa discussão é mostrar que, a partir da elaboração das Normas de Quito, o valor de patrimônio cultural foi associado com o turismo, na medida em que os bens patrimoniais passariam a ser tratados como mercadoria de potencial turístico, como meio indireto de favorecer o desenvolvimento econômico do país. No entanto, o discurso evidenciava o aumento da “conscientização popular” pela importância e significação nacionais proporcionada pela fluência crescente de visitantes.

Em outras palavras, trata-se de incorporar a um potencial econômico um valor atual; de pôr em produtividade uma riqueza inexplorada, mediante um processo de revalorização que, longe de diminuir sua significação puramente histórica ou artística, a enriquece, passando-a do domínio exclusivo eruditas ao conhecimento e fruição de maiorias populares (NORMAS DE QUITO, 1967, grifo nosso).

A ampliação quanto ao entendimento do patrimônio como valor turístico implicava na modernização das medidas governamentais e legislativas para atender às novas necessidades de preservação. De acordo com Fonseca (1997, p.161), “um dos princípios dessa nova orientação era a descentralização”, presente nos documentos “Compromisso de Brasília²⁹ e Compromisso de Salvador³⁰” em que se recomendava que Estados e municípios exercessem uma atuação supletiva à federal na proteção dos bens culturais de valor nacional.

Um dos meios encontrados para a efetivação da política de descentralização foi a criação do “Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas”, em 1973, que inicialmente atendia a nove Estados do Norte e Nordeste, e estendeu-se para o Sudeste. Esse programa tinha como objetivo subsidiar as cidades históricas com infraestrutura para desenvolver as atividades turísticas e revitalizar monumentos históricos

²⁹ Documento elaborado em abril de 1970, estabelecia que a “política de preservação deveria ser exercida e fiscalizada pelos governadores de diferentes instâncias: nacional, estadual e municipal”. Então, reconhecia a inadiável necessidade de ação supletiva dos estados e dos municípios à atuação federal no que se refere à proteção dos bens culturais de valor nacional.

³⁰ Documento elaborado em outubro de 1971, como uma iniciativa do IPHAN, com o propósito de seguir as diretrizes estabelecidas no Compromisso de Brasília, em que existe o interesse de conscientizar os governos estaduais e locais da importância de criar órgãos e legislações, nestas duas instâncias, visando à salvaguarda do patrimônio. É interessante notar que, neste período, já estava presente a preocupação em elaborar planos diretores como forma de englobar, nas medidas governamentais, a preservação do patrimônio cultural.

degradados. Funcionava como uma espécie de agente financiador das atividades do SPHAN e foi responsável pela criação, nas décadas de 70 e 80, de “órgãos locais de preservação e elaboração de legislações estaduais de proteção” (FONSECA, 1997, p. 162).

Apesar da criação do programa de modernização da política de preservação – acarretando a descentralização do IPHAN e concedendo maior autonomia aos estados e municípios para legislarem – permanecia a crítica quanto aos membros formadores do órgão federal e em relação aos critérios para a classificação dos bens como símbolos de uma nação. Era crescente a necessidade de identificação social, pela população local, em relação ao bem patrimonial, ou seja, fazia-se necessário incluir valores sobre a realidade brasileira de forma que se compreendesse a cultura através dos artesanatos locais, das festas folclóricas, músicas, do cotidiano, modo de vida e de produção da população. O valor de patrimônio nacional deveria atender a memória popular, a uma diversidade cultural, ser apropriado às condições locais, de forma que simbolizasse a população brasileira, e não apenas uma elite intelectual.

Em 1975, o governo de Aloísio Magalhães, diretor do IPHAN, criou o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), formado por um grupo diversificado de profissionais, com o objetivo de inserir no valor de patrimônio nacional o conceito de identidade cultural. A esse respeito, Feres (2000, p.18) acrescenta que, neste período, o patrimônio passa a ser compreendido “como elemento de continuidade do tempo e assume funções e usos sociais”. Assim, o patrimônio estava sendo inserido na vida cotidiana, no “palco de acontecimentos sociais e culturais”.

A ampliação do conceito de patrimônio gerou modificações nas formas de proteção do mesmo. Esta ampliação não ocorreu isoladamente, foi fruto da mudança no entendimento da própria história, que passou a ser mais abrangente, não se vinculando somente a fatos pontuais, porém englobando os acontecimentos cotidianos (CERQUEIRA, 2006, p.6, grifo nosso).

O valor do bem patrimonial desenraizava-se do passado – inalterado e materializado – para se inserir no cotidiano onde as mudanças eram aceitáveis e simbolizavam a necessidade da população local, que começava a se inserir na construção desse conceito. Conforme ressalta Araújo *et al.* (2002, b, p.123), a partir desse entendimento, pela primeira vez, o desenvolvimento urbano e a proteção do

patrimônio cultural começariam a ser pensados em conjunto. Neste contexto, as políticas de proteção seriam trabalhadas dentro do planejamento urbano.

O antagonismo entre o “moderno” e o “antigo”, até então propagado, é superado quando se passa a considerar que a produção de uma cultura não pode repudiar sua própria historicidade. Deve construí-la considerando os afazeres humanos que conferem identidade ao espaço urbano (ARAÚJO, *et al.* 2002, b, p.124).

Nos anos 80, torna-se presente o papel do território frente à construção das relações sociais, econômicas e culturais. A esse respeito, Fonseca (1997, p.179) ressalta que “a partir dos anos 80³¹, a preservação das manifestações culturais dos diferentes contextos culturais brasileiros assumiu uma nítida conotação política, à medida que a idéia de diversidade se sobrepunha à desigualdade”. O patrimônio cultural, representado pela classe popular, assumia o lugar do patrimônio histórico e artístico nacional, representado pela elite intelectual que fazia parte do âmbito político.

A simples alteração no conceito de patrimônio representou mais do que a descentralização da atuação do SPHAN e de sua flexibilização – por meio da tentativa de associá-lo ao desenvolvimento econômico com o incentivo às atividades turísticas – mas foi um marco quanto à introdução da luta pela participação popular nas questões de gestão e, também, a responsabilidade dos municípios frente à sua preservação. Neste contexto, o processo de descentralização político-administrativa proposto pela CF de 1988 contribuiu, no âmbito da preservação, ao propor a competência comum entre a União, os Estados e os Municípios na proteção do patrimônio cultural. Portanto, a gestão do patrimônio, na atualidade, é uma tarefa que envolve o IPHAN, atuando ao nível federal, o IEPHA³² (Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Arqueológico) atuando ao nível estadual em Minas Gerais, e as respectivas secretarias municipais³³. Esse momento significou a necessidade de conquista de cidadania pela sociedade

³¹ A Constituição Federal, de 5 de Outubro de 1988, foi importante para o fortalecimento dos movimentos sociais frente a figura do Estado, que era pouco sensível com relação às desigualdades sócio-econômicas presente em grande parte das cidades brasileiras.

³² Segundo Feres (2000, p.19), o “IEPHA foi criado em 1937, com o objetivo de: ‘exercer a proteção, no território do Estado de Minas Gerais, aos bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular, de que tratam o Decreto-Lei Federal nº25, de 30 de novembro de 1937, e a legislação posterior”.

³³ Neste contexto, percebe-se que as administrações municipais, após a CF de 88, recebem a atribuição de atuarem na política de preservação também (além de legislar, planejar e administrar), o que reforça a idéia do presente trabalho ao focar suas análises na estruturação interna dessas prefeituras na atualidade.

brasileira³⁴ e a ampliação de outras formas de preservação, conforme se pode verificar pelo texto da CF de 88:

§1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (CF de 88, artigo 216).

Segundo Féres (2002, p.19), ao final da década de 1980, o texto Constitucional implicou a descentralização da questão patrimonial do SPHAN para as demais instâncias, e provocou a flexibilização de seu discurso preservacionista ao tentar adequar “uma nova concepção de cultura vinculada à questão do desenvolvimento e aos processos econômicos (além dos sociais e políticos)”. Neste contexto, aparecem as primeiras leis federais de incentivo à cultura e, conforme ressalta Araújo *et al.* (2002, a, p.44), representa um momento em que “patrimônio e cidade”, pela primeira vez, se misturam “em uma só concepção, a de documentos históricos”. Assim, no texto constitucional (artigos 215 e 216), o significado de patrimônio estava considerando a memória social a partir de fatos cotidianos, e não, unicamente, da importância do monumento e de sua excepcionalidade no âmbito nacional.

Outra modernização ocorrida na CF de 88, no que concerne à política de preservação, refere-se ao surgimento da Área de Diretrizes Especiais (ADE), que, segundo Araújo *et al.* (2002, b, p.124) representa a porção “inserida no perímetro da cidade que necessite da intervenção diferenciada do Poder Público em função de suas potencialidades ecológicas, sociais, culturais, ambientais e da vontade social”. Uma das categorias da ADE se refere aos conjuntos históricos ou tradicionais. Segundo a Carta de Nairobi de 1976, esses conjuntos representam “todo agrupamento de construções e espaços, inclusive os sítios arqueológicos e paleontológicos, que constitua um assentamento humano, tanto no meio urbano, quanto no meio rural”. Dentre estes conjuntos, encontram-se as cidades históricas, cujo levantamento histórico e dos bens

³⁴ A cidadania encontra-se presente nos princípios ressaltados pela Carta de Petrópolis (1987), em que a “preservação é a manutenção e a potencialização de quadros e referenciais necessários para sua expressão e consolidação. É nessa perspectiva de reapropriação política do espaço urbano pelo cidadão que a preservação incrementa a qualidade de vida”. Então, é uma carta importante, pois enfatiza a participação popular como fator essencial para implementação da política de salvaguarda, além de incluir outros instrumentos – tombamento, inventário, declaração de interesse cultural – como forma de evidenciar o valor social da propriedade em detrimento de sua condição de mercadoria.

culturais materiais e imateriais podem ser feitos através de inventários³⁵. Dessa forma, pode-se dizer que a ADE representa uma ferramenta de proteção de partes do território, pelo Poder Público, com o objetivo de gerar condições de desenvolvimento social e cultural em conformidade com o desenvolvimento urbano.

A preservação do patrimônio cultural de uma sociedade deve ser garantida através de leis e de ações públicas específicas voltadas para sua promoção e proteção. Nesse sentido, compete ao Poder Público o estabelecimento de diretrizes e parâmetros de proteção das áreas a serem preservadas (ARAÚJO *et al.*, 2002, b, p.129, grifo nosso).

Contudo, apesar das evoluções teóricas quanto à percepção do valor de patrimônio e aos avanços das legislações de preservação, verificam-se entraves quanto à sua aplicação na prática sócio-territorial. A esse respeito, Fonseca (1996, p.16) acredita que o maior desafio no quadro atual da política federal de preservação no Brasil é “desenvolver, numa sociedade como a brasileira, uma política de patrimônio que seja, efetivamente, uma política pública”. Que seja uma medida compreendida como algo positivo pela própria população local. Além desse entrave, Féres (2000, p.19) acrescenta que existe o problema do agente financiador também, em que “o patrimônio nacional sobrevive graças a algumas parcerias entre a iniciativa privada e o poder público, além de contar com recursos de organizações mundiais”.

A fim de entender melhor como a população de uma cidade histórica tombada vem assimilando a importância (ou não) de seu patrimônio, parece útil recorrer à pesquisa realizada por Mônica Fischer (*apud* CASTRIOTA, 2003, p.200) que, nos anos de 1992 e 1993, realizou um amplo levantamento na cidade de Mariana e cujos resultados podem ser transpostos para esta discussão. O objetivo dessa pesquisa foi analisar a possível visão que os moradores tinham de sua cidade, principalmente, no que se refere à questão da preservação ou modernização de seu tecido urbano.

Os resultados da pesquisa foram muito ilustrativos: em primeiro lugar, a pesquisa mostrou que a grande maioria afirma gostar de morar em Mariana, opinião que é compartilhada pelas mais diferentes classes sociais, citando-se como motivos a tranquilidade, a segurança e a comodidade. Por outro lado, nenhum dos entrevistados afirmou gostar de morar em Mariana pelo seu valor histórico, o que mostra que a cidade é percebida como um conjunto de

³⁵ O presente trabalho não tem a finalidade de aprofundar nas abordagens concernentes ao inventário, mas vale ressaltar que compreende os procedimentos de análise e de compreensão da realidade do município, e sua elaboração é feita com a participação da comunidade.

relações sociais e não a partir do expressivo acervo histórico, que lhe garante prestígio e projeção nacional (CASTRIOTA, 2003, p. 201).

Ao longo das entrevistas, os moradores apresentaram depoimentos favoráveis à preservação das igrejas barrocas que são apontadas como símbolos únicos de identidade com o seu acervo histórico-artístico, merecedor de todos os cuidados preservacionistas. Com relação à apropriação dos espaços públicos, a pesquisa apontou que, de um modo geral, as pessoas valorizam o tecido urbano antigo, quando percebido como propício à vida familiar tranqüila. Por outro lado, esse mesmo tecido urbano também é considerado um entrave, segundo seus moradores, ao progresso, pois se trata de um espaço apertado, em que o dimensionamento das ruas não atende à demanda local.

A população de Mariana vê o moderno, o novo, como sinônimo de progresso, de melhoria, de maiores possibilidades de lazer, movimento e consumo. Esse fato foi verificado principalmente entre os mais jovens, que preferem os padrões modernos de cidades, ruas e edificações. Contudo, o ponto mais sério da pesquisa, conforme ressalta Mônica Fischer, é com relação à formulação de políticas de preservação: a dissociação que a população local faz entre a cidade histórica e o desenvolvimento. Não existe qualquer referência positiva à cidade tombada, enquanto espaço urbano passível de recuperação e renovação.

Para a população local, os órgãos de preservação constituem-se muito mais em antagonistas do que em aliados para o desenvolvimento da cidade, uma vez que se encontram desarticulados das políticas públicas mais amplas e terminam se mostrando incompatíveis com a dinâmica da cidade real e contemporânea. Para agravar esse quadro, as concepções e práticas profissionais nesta área de trabalho são embasadas ainda no conhecimento técnico restrito de determinado grupo de profissionais sem, contudo, levar em consideração a participação e a opinião da população residente. Esse apontamento confirma o que já vinha sendo evidenciado desde a época do SPHAN. Algumas vezes na história, a memória social foi “silenciada” em nome de uma versão triunfal do Estado e, neste momento, a memória foi dissociada da história. Este fato reflete a ausência de cidadania nas cidades históricas tombadas, o que colabora para a formação de uma política de preservação e de construção do passado sem significação coletiva. Ou seja, a população não se identifica com aqueles bens móveis e imóveis

como valor de patrimônio universal e nacional, e assim não colabora para sua preservação, e isto é um fato presente na atualidade.

Portanto, a cidadania implica um modo de aproximar a memória da história, ou seja, de incluir a participação da população na elaboração de leis e na preservação da história do lugar, o que colaboraria para aproximar a política de preservação com a realidade sócio-econômica e cultural existente. Existe um grande desafio para os municípios históricos com relação à questão da preservação do patrimônio, caracterizado pela hegemonia da vontade política sobre a vontade social. A questão da memória deve ser associada a uma dimensão fundamental da cidadania, que significa a inserção da população na dimensão política, em que o moderno não negue o passado. Mas, além disso, é importante verificar que as administrações municipais têm uma grande responsabilidade frente à implementação dessas políticas de preservação e ao envolvimento da população local. Assim, torna-se importante consolidar uma base de coesão da estrutura interna das prefeituras municipais, de forma que haja uma associação entre as diversas secretarias, maior envolvimento de seus funcionários, bem como modernização das ferramentas de trabalho³⁶.

Inicialmente, durante os primeiros anos de atuação do SPHAN, o patrimônio foi considerado como monumento histórico impossível de sofrer alteração, mesmo com a consideração do entorno em sua concepção. Na década de 1960, foi associado ao turismo como forma de flexibilização frente às questões de desenvolvimento econômico e como avanço em sua própria concepção. A partir da década de 1970, foi articulado no cotidiano da população local, abrangendo a cultura popular, sua identidade e a memória social. E, finalmente, na década de 1980, é vinculado à participação popular na definição de sua abrangência e valor.

Contudo, na década de 1990, percebe-se um retrocesso do valor de patrimônio, na medida em que se restringe à forma urbana a fim de impulsionar o turismo e, assim, a economia local, atrelando-se ao “city marketing” e ao planejamento estratégico. Não existe nenhum “mal” em tentar reverter a situação de estagnação econômica dos municípios históricos com o incentivo a alguma atividade que possa movimentar os “cofres públicos”, vamos assim dizer. Contudo, a maneira como esse

³⁶ Vale ressaltar que essa questão será aprofundada e se refere à capacidade institucional das prefeituras municipais de implementarem as políticas de planejamento.

processo vem sendo executado, atualmente, é que gera questionamentos e dúvidas quanto à sua real intenção de desenvolvimento. Ou seja, se está voltado para o desenvolvimento local ou para o desenvolvimento de parte restrita da população? Ou melhor, se esse desenvolvimento vem precedido de uma preocupação quanto à preservação do patrimônio cultural e natural desses municípios históricos com potencial turístico? Então, pode-se questionar, na atualidade, o que é esse patrimônio, qual o real significado de sua preservação e a quem está favorecendo?

Atualmente, em cidades históricas percebe-se, principalmente através das inúmeras divulgações publicitárias³⁷, que o turismo está em constante evidência e vem sendo incentivado – pelos governos locais em parceria com empresas privadas, Ongs, instituições e outras esferas políticas – como um importante passo para criar mecanismos de “desenvolvimento social”: a justificativa que utilizam. Uma faceta desse processo de apropriação do patrimônio pelo turismo diz respeito aos impactos que comprometem a qualidade do meio ambiente, a preservação do patrimônio cultural e a própria preservação da memória social. Em diversos casos, esses espaços não estão preparados, em termos de infra-estrutura e de serviços básicos para atender às demandas flutuantes, muito superiores à sua população fixa. O resultado desse processo é uma urbanização acelerada, desvinculada da realidade local e das políticas de preservação, que dá origem a uma paisagem, muitas vezes, pouco atrativa para o turismo, porque descaracteriza o próprio patrimônio.

O incentivo ao turismo vem acompanhado do discurso de “revitalização urbana” em que as antigas edificações e o traçado viário dos centros históricos são “requalificados” como forma de refletir a “memória” passada e, assim, atrair os turistas interessados (pelo menos a princípio) em conhecer seus acervos históricos, arquitetônicos e culturais. Contudo, esses lugares já se transformaram em “lugares de memória” (NORA, 1993), uma vez que não estão mais vinculados à memória social, cujo significado se associa à cultura e ao modo de vida da população tradicional, que, aliás, nem ali se encontra mais.

Neste contexto, é importante ressaltar que a forma como o patrimônio vem sendo “valorizado” tem contribuído para o mercado urbano capitalista, na medida em que ocorre, gradativamente, a valorização do solo urbano e das edificações que se

³⁷ Vários circuitos turísticos, rotas, trilhas, passeios, têm sido elaborados para divulgar o patrimônio cultural e natural existente nas cidades históricas mineiras.

situam no centro histórico, porção “nobre” da cidade, pois, congregam as antigas edificações e seu traçado viário orgânico. E esse conjunto urbanístico, ou seja, essa forma urbana revela-se como verdadeiro “cenário histórico”, uma vez que a população tradicional e suas relações sociais deslocaram-se para fora deste espaço territorial. Esse novo espaço – concebido ainda como “algo autêntico e fiel à memória passada e histórica” –, transforma-se, na verdade, em uma “mercadoria urbana” para os turistas, onde o barroco é o “tema”, o turismo é a “máquina de fazer dinheiro” e os empreendedores e novos moradores são os “novos atores” desse parque temático. E a população local? É o que Pierre Nora chamaria de “passado morto”.

2.5 A apropriação do patrimônio por uma sociedade de consumo

Não temos a pretensão, nesta dissertação, de elencar considerações sobre a forma de experiência do espaço que constitui o turismo³⁸, mas em associá-lo com um novo discurso que passa a valorizar a forma urbana – sem, contudo, trabalhar a idéia de urbanidade³⁹ – como um patrimônio edificado que vem sendo apropriado pela sociedade contemporânea como uma espécie de “mercadoria de consumo”.

Neste contexto, Choay (1992, p.212) evidencia a ambigüidade do significado do termo “valorização”, pois, simultaneamente, “remete a valores do patrimônio que é preciso fazer reconhecer”, assim como a “noção de mais-valia”. Ao mesmo tempo em que ressalta a importância da identidade cultural como pertencente à população tradicional residente, assume também conotações econômicas ao associar o patrimônio como fonte de renda. É possível verificar essa análise quando a autora se refere aos centros e bairros históricos:

[...] tendo se tornado patrimônios históricos de pleno direito, os centros e os bairros históricos antigos oferecem atualmente uma imagem privilegiada, sintética e de certa forma magnificada, das dificuldades e contradições com as quais se confrontam a valorização do patrimônio arquitetônico em geral, e

³⁸ De forma a explicar a origem do termo, seu surgimento e evocar os diversos estudos acadêmicos desenvolvidos no que concerne ao fenômeno do turismo como forma de consumo.

³⁹ Conforme visto, através das análises de Moreira (2004), o termo “urbanidade” está diretamente associado à melhoria da qualidade de vida através de reformas urbanísticas voltadas para o conceito de “preservação” da cultura e identidade popular em detrimento do conceito de “tabula rasa”.

em especial sua reutilização ou, em outras palavras, sua integração na vida contemporânea (CHOAY, 1992, p. 222).

Em conformidade, Moreira (2004, p. 58) reforça essa idéia de reapropriação do patrimônio edificado para fins econômicos, que se “beneficiam de seu *status* de sítios históricos”, utilizando um discurso de preservação que se tornou presente na Europa e na América Latina, a partir da década de 1990. Surge, então, a tendência de se “valorizar” o espaço urbano, os centros históricos, as ruas com suas antigas edificações. A forma urbana desdobra-se em situações em que o projeto urbano transforma-se em empreendimento. A questão da preservação está então atrelada ao conceito de revitalização urbana ao se referir às operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade.

Ocorre um retrocesso no discurso em que, novamente, o patrimônio artístico e histórico é evocado como símbolo fiel à memória passada. Portanto, deve ser preservado, revitalizado, recordado, reconstruído, como forma de não ser esquecido, destruído, alterado, modificado. Mais uma vez, o conceito de patrimônio é embasado na retórica da destruição, do esquecimento, da modernidade, ou seja, da tabula rasa. O que importa, nesse discurso, é a preservação da casca, do objeto material, do cenário urbano, e não, necessariamente, da cultura popular, do bem imaterial, da identidade local, da essência do cotidiano representada pelo modo de vida da população residente. Preserva-se a forma urbana sem, contudo, preservar o modo de vida, as relações sociais e culturais existentes, seguindo um modelo econômico em que, muitas vezes, altera-se o uso e incentiva-se o deslocamento da população residente para zonas periféricas. O que colabora para o enfraquecimento da memória social.

O objetivo dessa nova ordem econômica – recorrente desde a década de 90 e vinculada a um discurso de preservação – é atrair um público voltado para o consumo do espaço idealizado por uma memória que, na prática, não existe mais. Resulta em um espaço turístico que atrai um número crescente de visitantes, acarretando um negócio lucrativo para seus agentes financiadores e empreendedores locais. A esse respeito, Santos (1984, p. 10) acrescenta que o processo de deslocamento da população local, como efeito dos planos de “renovação urbana”, tem gerado o “empobrecimento” da cultura original através da fragmentação social do espaço urbano.

[...] os planos de “renovação” deslocam apenas os condenados pelo crime de estarem ocupando lugares tornados bons demais para eles. Carregam junto uma quantidade enorme de hábitos culturais e de atividades econômicas, julgados desprezíveis [...] (SANTOS, 1984, p. 10).

Segundo Arantes⁴⁰ (2000, *apud* Moreira, 2004, p.60), o processo de revitalização urbana vem provocando “gentrificação, termo inglês para a elitização de determinada área, apropriada dentro da lógica da indústria cultural”. Ocorre a “valorização” de áreas através da preservação de todo um cenário urbano que se remete à cidade antiga como forma de atrair um maior número de visitantes. A necessidade incessante de se recriar os “lugares de memória” não está associada simplesmente a um sentimento de nostalgia provocado pelo processo de modernidade com as alterações físicas do território, mas, principalmente, a uma “espetacularização” da cidade como forma de colaborar para o crescimento econômico em que se evidencia a atividade turística. Isso responde a uma pergunta feita, logo na introdução deste capítulo, sobre o possível sentimento de nostalgia associado à criação de lugares de memória.

O termo espetacularização, segundo Jeudy (2005), é um processo contemporâneo em que os governantes locais buscam, através de uma espécie de “marketing urbano”, um meio de promoverem a cidade na rede urbana internacional. Esse processo de espetacularização tem como objetivo atrair investimentos externos, através de financiamentos e com o incentivo às atividades turísticas. O autor aprofunda suas análises ao associar o conceito de cultura, na lógica contemporânea, com o fenômeno de conservação patrimonial como forma de se compreender a materialização do processo de espetacularização das cidades.

Na atualidade, a “cultura” passou a ser concebida como uma “simples marca”, assemelhando-se a uma mercadoria de fácil acesso e que pode ser consumida rapidamente. Esse mesmo raciocínio pode ser transposto para as cidades históricas. Segundo a visão de Jeudy (2005, p.9), a competição entre os governos locais para promoverem as cidades no mercado nacional, e também no internacional, em busca de investimentos e financiamento, vem resultando na conservação do patrimônio urbano. Essa conservação é seguida da reconstrução, normalmente, de antigas áreas centrais como cópia fiel ao que existia no passado. Então, surge no espaço urbano – já

⁴⁰ ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal. In: *A cidade do pensamento único*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

caracterizado por um novo modo de vida marcado por novos atores – uma área voltada para a representação daquilo que existia e não existe mais.

É como se não existisse o “direito ao esquecimento”, em virtude das tentativas incessantes de se lembrar, através de resquícios do passado, de uma memória dissociada de seu tempo e de sua própria história. Esse resgate da forma urbana passada evidencia um forte “apelo” cultural, na medida em que utiliza um discurso voltado para a preservação do patrimônio cultural, como forma de “mascarar” o interesse econômico dos governos locais e dos empreendedores voltado, basicamente, para o público externo, – os visitantes –, enfim, novos atores com poder aquisitivo para consumir esse produto. O espaço urbano passa a ser palco de uma encenação, em que a população local não tem importância como mão-de-obra nos novos empreendimentos e muito menos como gestora das decisões municipais. Ou seja, torna-se um espaço sem cidadania e sem identidade.

Tendo em vista as análises desenvolvidas por Jeudy (2005), observa-se que os efeitos da espetacularização vêm gerando a “homogeneização” urbana em que seguem os mesmos padrões internacionais como forma de atrair investimentos. Paradoxalmente a busca pelo destaque e diferenciação provoca a homogeneização.

Ao preservar áreas históricas de forte importância cultural local, utiliza normas de intervenção internacionais que não são pensadas nem adaptadas de acordo com as singularidades locais. Assim, esse modelo acaba tornando todas essas áreas – em diferentes países, de culturas das mais diversas – cada vez mais semelhantes entre si (JEUDY, 2005, p. 10).

Esse processo de espetacularização das cidades colabora para seu “congelamento” como símbolo da ação de reflexividade da sociedade contemporânea e da gestão urbana, utilizando da preservação das antigas formas urbanas e arquitetônicas como uma forma de transparecer a “autenticidade” da cultura local. Esse discurso é justificado como forma de garantir os investimentos financeiros.

Segundo Jeudy (2005, p. 11) “a preservação é uma prioridade da gestão urbana”. Assim, no Brasil, os projetos de revitalização urbana de caráter patrimonial, realizados através da conservação do patrimônio cultural, estão se multiplicando em diferentes cidades ditas históricas. Como forma de destacar o empobrecimento do valor de patrimônio na sociedade de consumo, Moreira (2004, p. 61), ressalta que “o chamado patrimônio histórico é esvaziado de sua urbanidade e reapropriado por atividades como

shopping centers, lojas, centros culturais, museus e habitação de melhor padrão econômico”. A autora cita o Pelourinho, em Salvador (Bahia), como símbolo do fenômeno de gentrificação, em que houve a saída da população anterior e a substituição do uso habitacional original por “entretenimento, comércio e lazer”.

Tendo em vista essas análises, torna-se importante problematizar a questão da preservação numa sociedade de consumo, pois se vem valorizando a materialização da forma urbana em detrimento da urbanidade. Será que o valor de patrimônio está associado ao conceito de tabula rasa como discurso de preservação? Conforme observa Lemos (2006, p.33), “hoje em dia o turismo é uma grande justificativa para se preservar em vista do crescente retorno econômico com o deslocamento de turistas vindo de diversas partes do mundo para visitar o patrimônio natural e histórico ainda existentes”.

A reprodução desses espaços através das réplicas de edificações antigas – que remetem a um modo de apropriação e produção cultural dissociados da atualidade – torna-se justificável para aumentar o turismo que funciona como uma indústria cultural. Ou seja, a atividade turística justifica a produção de um parque temático com novos atores e atividades econômicas, comerciais e industriais voltados para o beneficiamento de parte restrita da população. Essa visão crítica – em relação à apropriação do patrimônio edificado como mercadoria pela indústria cultural – está presente também nas análises de Choay (1992, p.211) em que “os monumentos e o patrimônio histórico adquirem dupla função ao serem considerados obras que propiciam saber e fazer, postos empacotados e distribuídos para serem consumidos⁴¹”.

Mesmo que as argumentações apontem para a banalização do valor de patrimônio através da produção de cenários históricos, Lemos (2006) se contrapõe e defende a idéia de que esses cenários devem ser preservados como resquícios de memórias passadas, pois remetem à forma de organização espacial e às técnicas construtivas que foram desenvolvidas no passado.

Sim, conservamos alguns cenários, mas eles nos são da maior importância porque foi o pouco que nos restou, já que nunca soubemos preservar outros documentos de nossas antigas populações urbanizadas, enquanto, aos poucos, fomos destruindo nossos elementos da natureza envoltória, cujos recursos,

⁴¹ “Nosso patrimônio deve ser vendido e promovido com os mesmos argumentos e as mesmas técnicas que fizeram o sucesso dos parques de diversões”. Discurso do Ministro do Turismo francês em 9 de setembro de 1986, secundado por um de seus colaboradores. “Passar do centro antigo como pretexto ao centro antigo como produto” (*apud* Choay, 1992, p. 211).

aos poucos, foram escasseando e sendo esquecidos, e também distraidamente fomos olvidando os conhecimentos populares e os modos de “fazer”, que até há pouco tempo nos ajudavam a sobreviver (LEMOS, 2006, p. 61, grifo nosso).

Dessa forma, Lemos (2006) enfatiza a importância de preservar esses cenários históricos, como forma de aprofundar o entendimento das técnicas construtivas e da apropriação espacial da cidade no passado e, também, não deixa de ressaltar a importância de se preservar a cultura local e seus antigos conhecimentos, que são úteis para a sobrevivência das próximas gerações.

Como uma forma de avançar nessa abordagem do patrimônio, Lemos (2006) resalta dois caminhos que devem ser seguidos como forma de preservar o patrimônio ambiental urbano. O primeiro relaciona-se com a inserção da política de preservação em uma política de planejamento. Já o segundo caminho refere-se à implantação do projeto como de interesse social, que deve atender a necessidade da população com melhorias na qualidade de vida urbana. Ao justapor esses caminhos, Lemos (2006, p.97), recorre à importância do Plano Diretor – instrumento urbanístico da política de desenvolvimento e expansão urbana – de fundamental importância para conciliar a política de preservação com a política urbana.

Do planejamento de recuperação de um centro histórico naturalmente decorre um “Plano Diretor” que além, de tratar dos problemas comunitários, como aqueles da infra-estrutura, por exemplo, também cuida das normas de intervenções e uso das construções situadas dentro do perímetro histórico, como também das novas edificações nos terrenos porventura disponíveis (LEMOS, 2006, p.97).

Mesmo com essa postura otimista frente à importância do Plano Diretor como um instrumento urbanístico capaz de inserir a questão de preservação na política urbana, não se pode esquecer a precária situação sócio-econômica de grande parte desses municípios históricos como um fator limitador frente à elaboração e implementação de planos de qualquer natureza. Contudo, é bom lembrar que, ao contrário do que parece entender a grande maioria dos prefeitos, as dificuldades que afetam fortemente a gestão urbana não dizem respeito, exclusivamente, à escassez de recursos financeiros, mas também à precariedade, no nível local, dos recursos institucionais, humanos e tecnológicos para gerenciar tais processos.

Através das análises que foram apresentadas até aqui, algumas idéias, hoje, acerca das cidades são úteis para aclarar essa discussão. No momento em que os gestores municipais e os diversos agentes atuantes no espaço territorial começarem a entender a cidade como um “documento da história urbana” (SILVA, 1996, p.172), cuja linguagem deve ser decifrada e enriquecida, sempre que possível, a realidade caótica desse quadro que se apresentou poderá ser revertida ou mitigada. Em conformidade, Araújo *et al.* (2002, p.31) destaca a importância de assimilar a cidade como registro da própria história, mas intrínseca ao processo de produção do espaço sócio-territorial, de acordo com as necessidades dos grupos sociais que ali se estabelecem e se relacionam.

(...) entende-se que as cidades não são apenas ruas pra ir e vir, onde se alinham os prédios, nos quais se mora e trabalha, mas são também locais que surgiram e se modificaram ao longo dos anos, mudando de cara, revelando a história de determinado grupo de pessoas que ali foi viver. Entende-se que é através das relações sociais que se estabelecem sobre determinado território que as cidades vão sendo construídas e reapropriadas, sempre se transformando sobre os objetos do passado. As marcas dessas relações ficam por toda parte. As cidades são, portanto, verdadeiros registros da história, de seu processo de construção. São como documentos. Em suas formas, suas ruas e prédios, assim como na sua situação geográfica e na sua relação com as demais localidades, ficam gravados os registros do tempo e da sociedade que as produziu (MOTA⁴², *apud*, ARAÚJO, *et al*, 2002, p.31, grifo nosso).

Consequentemente, as intervenções urbanas quando resultarem em melhoria da qualidade de vida de sua população, não serão vistas como simulações da própria história. No entanto, essas intervenções, assim como as medidas de preservação, devem ser embasadas no conhecimento da história do lugar e da forma como os homens se organizam espacialmente e socialmente sobre esse território. Nesse sentido, as cidades são processos, estão em constante alteração, não são museus e nem obras de arte, mas sim objetos de investigação permanente. Não há como conhecê-las apenas com levantamentos fotográficos, relatórios de viagem, um saber restrito do órgão institucional e de generalizações sobre o centro histórico de uma região, com se fossem meras reproduções de um mesmo modelo (SILVA, 1996).

As cidades recebem elementos novos, que se relacionam com os antigos. Então deve existir uma associação entre presente/passado, esquecimento/ lembrança, história/ memória, tabula rasa/ preservação, que compõem as alterações do modo de

⁴² MOTTA, Lia. As cidades: sua valorização e proteção como documentos. (mimeo)

vida, da cultura, do saber, do fazer da sociedade contemporânea. Pode-se concluir que é possível conciliar a política de preservação com a prática de uma gestão urbana voltada para melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e respeitando a memória social como parte indissociável da política de preservação e da produção do espaço urbano com novas atividades e novos agentes. Ou seja, é possível intervir e ocupar o espaço urbano tombado, sem, contudo, prejudicar a integridade de seu patrimônio cultural. Devem-se buscar soluções alternativas de conciliação entre essas duas políticas, aparentemente, antagônicas, mas complementares, uma vez que ao se preservar o espaço territorial está se colaborando para melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, para a imagem da cidade e para a perpetuação de uma história que acompanha a evolução do homem e de suas atividades.

A questão da memória deve ser associada à dimensão fundamental da cidadania, que significa a inserção e a conscientização da população no âmbito político; e da identidade, conforme ressalta Araújo *et. al.* (2002, p.32), em que a população se reconheça naquele espaço histórico e que dele se aproprie no âmbito social, econômico, político e cultural. Dessa forma, à medida que a cidade é associada a uma memória participativa e de identidade, percebe-se que a população está inserida no contexto da produção e reprodução desse espaço sócio-territorial. Um bom exemplo, para ilustrar essa afirmação, seria imaginarmos a preocupação do governo local em inserir a população como mão-de-obra das atividades turísticas, que vêm se desenvolvendo nas cidades históricas. Essa é apenas uma das inúmeras maneiras de diminuir a exclusão sócio-territorial que vem se firmando nesses espaços, e colaborando para dissipação de sua memória social. Neste quadro da realidade atual, é natural a população não reconhecer a importância da política de preservação desenvolvida pelos órgãos institucionais (SPHAN, IEPHA, Secretaria Municipal de Preservação), e estar conivente com esse processo de apropriação do espaço territorial como mercadoria em que o valor de troca é hegemônico frente ao valor de uso. A esse respeito, pode-se acrescentar as seguintes questões elaborada por Araújo *et. al.* (2002, p.32):

Por que manter o que não se reconhece como seu? Para que se preocupar com as gerações de habitantes futuros se nos sentimos como estrangeiros no lugar onde vivemos? Como construir uma consciência individual de cidadania se nada do que somos ou do que fomos existe para nos lembrarmos do que seremos?

Referente a estas perguntas, Araújo *et al* (2002, p.32) acrescenta que a destruição de pertencimento a um lugar e de sua valorização pela população estão associados à valorização do futuro em detrimento do passado, em que o antigo e o novo não podem conviver juntos no mesmo espaço. Essa valorização do novo, como reflexo do progresso, da modernidade vem provocando a produção de lugares “vazios” em que a população local não participa mais da vida daquele espaço.

3 ESTUDO DO ESPAÇO URBANO E A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO URBANÍSTICO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Este capítulo aborda os termos, conceitos e processos inerentes ao estudo do espaço urbano e a formação do pensamento urbanístico. O objetivo principal é compreender, de forma abrangente, sua formação e produção, no contexto brasileiro, a fim de desconstruir “falsos” consensos carregados de soluções um tanto quanto simplistas para resolver os “problemas urbanos” – a que alguns estudiosos teóricos, profissionais técnicos e, até mesmo, leigos se referem sem, contudo, analisar as causas desses “problemas” reincidentes ao processo de urbanização das cidades brasileiras. Aliás, o que são esses “problemas urbanos” tão exaltados, na fala e na escrita, como um “saber popular”?

O planejamento urbano recorrentemente surge incorporado na figura do plano diretor como uma “única resposta” para resolver grande parte dos problemas referentes à realidade social, cultural e urbana das cidades brasileiras. Neste contexto, o planejamento urbano é comparado à formação de um discurso ideológico, cuja abordagem será enriquecida, a posteriori, através das análises de Marilena Chauí e Flávio Villaça.

O desenvolvimento das discussões a que este capítulo se propõe foi estruturado em três partes. A princípio, buscou-se evidenciar sucintamente⁴³ algumas considerações de Marcelo Lopes de Souza e Raquel Rolnik condizentes ao significado “do que é cidade”, complementadas com as análises de Monte-Mór sobre o conceito de urbano como uma trajetória e síntese da antiga dicotomia cidade-campo até o fenômeno que denominou de “urbanização extensiva” inerente à formação da sociedade urbano-industrial. Em meio a essa discussão, Monte-Mór⁴⁴ explica as origens do termo urbano.

Também do latim veio o termo urbano, com dupla conotação: de *urbanun* (arado), o sentido de povoação, o território traçado com o arado pelos bois sagrados, marcando o espaço de produção e de vida; da sua simplificação semântica vieram *urbe* e *urbs*. Este último termo referia-se a Roma, cidade-

⁴³ Neste contexto, o objetivo do trabalho não é analisar a evolução da concepção e denominação de cidade em diferentes épocas, mas em compreender a formação da cidade como elemento sócio-espacial propício para o desenvolvimento do capitalismo responsável pela produção e reprodução do espaço urbano.

⁴⁴ “A cidade e o urbano”, em publicação no Caderno de Textos “Cidades”, do IEAT/ UFMG, organizado por Carlos A.L.Brandão

império, centro do mundo e caiu em desuso até que surgissem as grandes cidades da era moderna⁴⁵.

Essas análises sobre o espaço urbano foram aqui intercaladas com informações referentes ao processo de urbanização do Brasil, após a década de 1930, como uma forma de ilustrar o crescimento das cidades brasileiras através do processo incipiente da industrialização. Neste segundo momento, a discussão é direcionada para a importância do crescimento das cidades e de suas atividades como um campo propício ao desenvolvimento do capitalismo que, por sua vez, é responsável pela produção e reprodução do espaço urbano de uma forma, muitas vezes, segregada e desigual sócio-espacialmente. Essa tendência verificada no processo de urbanização das cidades brasileiras vem contribuindo para o surgimento e agravamento dos “problemas urbanos” que são, muitas vezes, associados com a falta de “planejamento urbano” e não como consequência do próprio processo de produção e reprodução do espaço. Neste momento, pretende-se não só responder ao questionamento apontado, anteriormente, como também esclarecer a sua origem e abrangência no contexto brasileiro.

As reflexões sobre o processo de produção do espaço urbano e a urbanização brasileira foram provocadas por um desafio inicial de entendimento sobre a realidade sócio-territorial das cidades brasileiras como forma de oferecer subsídios para pensar na problemática da gestão municipal, a fim de apontar a necessidade de atualizar uma política urbana nacional.

O terceiro momento tem como objetivo explicar as raízes da formação do pensamento urbanístico, no Brasil, em que, pela primeira vez, aparece o termo urbanismo, como uma herança do movimento internacional formado por arquitetos modernistas do século XIX. Pretendiam criar “modelos de cidade ideais” que refletissem o progresso industrial e a eficiência capitalista através de uma nova forma urbana, em que o sistema viário e de infra-estrutura fossem privilegiados. Essa nova forma urbana deveria solucionar os “problemas urbanos” – insalubridade, pobreza, crescimento populacional, miséria, dentre outros – presentes nas cidades industriais. A

⁴⁵ O termo urbano foi resgatado apenas no século XVI em português, segundo Antonio Houaiss (2001). Em inglês, o termo *urban* aparece no século XVII, referindo-se a Londres, cidade-sede do Império Britânico em construção (Lexicon Publications, 1987). A palavra *city* (do francês *cité* e do latim *civitas*) apareceu no século XIII, diversa de *borough* ou *town* por se referir às cidades ideais ou bíblicas, representações do poder: cidade provincial, cidade-catedral e por fim, o centro financeiro de Londres, generalizando-se no período vitoriano em contraposição ao campo (Williams, 1973; 1983).

aceitação desse modelo internacional, no Brasil, durante a década de 1930, pode ser explicada pelo próprio momento político que atravessava o Governo Federal, representado pela figura de Getúlio Vargas. Esse momento político buscava romper com o Estado oligárquico anterior e centrar seus esforços em uma política desenvolvimentista que deveria se refletir no crescimento da industrialização, na expansão do capitalismo e na própria alteração da forma urbana das cidades brasileiras como um meio de simbolizar a fase modernizadora do país.

Neste contexto, surgem as primeiras elaborações de planos urbanísticos como forma de solucionar os “problemas urbanos”, contudo não se questionava as verdadeiras causas do processo de urbanização que se firmava no contexto brasileiro. O discurso, inserido nos planos urbanísticos não estava focado no desenvolvimento urbano, como uma tentativa de melhorar a qualidade de vida das pessoas através do acesso a terra, aos serviços de transporte, educação e saúde. Neste momento, pode-se questionar se a formação do pensamento urbanístico não poderia ser entendida também como o desenvolvimento de uma ideologia política.

O Estado, associado aos intelectuais modernistas (detentores do saber técnico), através de um discurso voltado para os “falsos problemas” – desvinculado do problema social –, acredita que somente através do planejamento urbano, representado pela necessidade de “ordenamento espacial” em virtude do crescimento populacional e da falta de espaço físico-territorial, as cidades brasileiras poderiam se “desenvolver” de uma forma progressiva e eficiente. O que significa restringir o sentido de desenvolvimento ao âmbito econômico com a utilização de uma ferramenta, a princípio tecnocrata, em que se acredita na ordenação urbana como forma de responder aos anseios da sociedade urbano-capitalista. Assim, os planos urbanísticos surgem como uma espécie de “ponte” para a modernidade e o progresso. Ou seja, eram a solução ideal para o discurso um tanto quanto ideológico de um Estado inoperante nas questões sociais.

3.1 Algumas considerações sobre os conceitos de cidade, campo e urbano

Primeiramente, no contexto de cidade, convém evidenciar uma observação fundamental de Hissa (2006, p.88) em que “a cidade é interrogada por vários outros olhares”. Existe uma série de publicações sobre a concepção de cidade, afinal, o espaço urbano é, por natureza, “uma categoria transdisciplinar”. Existe uma multiplicidade de esforços teóricos, em diferentes áreas do conhecimento, que tentam fornecer especificidade “ao espaço com o qual trabalham”. Este trabalho procurou evidenciar o conceito de cidade focando nas concepções de teóricos arquitetos-urbanistas.

Através das análises de Souza (2005, p.25) sobre a evolução histórica do significado de cidade, pretende-se ressaltar algumas considerações pontuais apresentadas. Ainda em 1921, o sociólogo Max Weber definiu cidade como um “local de mercado”, porém lembrava que nem todo o mercado era cidade. Após uma década, o termo cidade recebeu o conceito de “localidade central”, em que poderia haver maior ou menor centralidade proporcionalmente à quantidade de bens e serviços que ela ofertasse e que, conseqüentemente, atraísse compradores de diversas regiões e até mesmo de diferentes países.

Sobre o conceito de cidade, Souza (2005) e Rolnik (2004), apesar de apresentarem abordagens diferenciadas – o que pode ser explicado pela própria especialização de cada um – destacam dois elementos, desvinculados do tempo e do espaço, consensuais às áreas de análise geográfica, sociológica e urbanística. O primeiro se refere ao significado de cidade como um lugar voltado para a organização da vida social. Em relação a este aspecto, Rolnik (2004, p. 13) caracteriza a cidade como um “ímã” que atrai as pessoas para seu interior, mesmo antes de se tornar local permanente de trabalho e moradia. A fim de exemplificar, cita os antigos templos gregos como símbolo das “cidades dos deuses”. Segundo Souza (2005), as cidades são “assentamentos humanos” extremamente diversificados, no que se refere às atividades econômicas produzidas e às relações sociais estabelecidas, fato que colabora para a formação de diferentes grupos sociais. A formação desses grupos se evidencia espacialmente⁴⁶. Ou seja, a cidade representa um espaço de convívio, onde as pessoas se

⁴⁶ Souza em seu livro “Mudar a cidade” (2006, p.52), sintetiza bem essa parte ao se referir à cidade como um espaço social em que inserem as relações sociais “produtoras do espaço” e cuja “espacialidade

organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos que irão se definir espacialmente.

Em conformidade com a idéia de que a cidade é o espaço do encontro e da consolidação das relações sociais, Hissa (2006, p.89) ressalta que “é o lugar fabricado para o encontro, para o entretenimento, para a troca. Assim, floresceram as cidades ao longo da história, fortalecendo significados”. Nesse espaço, os homens se encontram e se reconhecem. Contraditoriamente, nesse mesmo espaço, no lugar do encontro, do diálogo, da criação de identidades, existe também o “espaço do estranhamento”. Segundo Hissa (2006, p. 89) “o espaço do estranhamento” é aquele em que ocorre também a exclusão, a marginalidade e a frustração dos sonhos. Assim, “vida e morte se encontram na cidade da criação”. A cidade é, na verdade, um conjunto de contradições em que reúne a “complexidade da vida e a inevitabilidade da morte”.

O segundo elemento se refere ao conceito de cidade como o lugar em que se situa o poder político e administrativo responsável pela gestão de todo o espaço físico-territorial que o incorpora. Ao associar a cidade como um espaço político-administrativo, Rolnick (2004, p.19), lembra que “construir e morar em cidades implica necessariamente viver de forma coletiva”. Mesmo que as pessoas morem sozinhas, ainda sim, não estão desvinculadas da ação de um poder público que – bem ou mal – organiza e administra a gestão das cidades. Um bom exemplo dessa abrangência do domínio político em relação à vida de cada cidadão são os impostos. Como forma de aprofundar essa discussão sobre a dimensão política das cidades, Rolnick (2004, p.22) analisa os conceitos de *polis* e *civitas*. Do ponto de vista territorial, *polis* se divide em duas partes: “a *acrópole*, colina fortificada e centro religioso, e a cidade baixa, que se desenvolve em torno da *ágora*, grande local aberto de reunião”. Para a comunidade grega, o termo “*polis* não designava um lugar geográfico, mas uma prática política exercida pela comunidade de seus cidadãos”. Ou seja, a prática política era concebida como uma prática democrática.

Os romanos faziam esse mesmo raciocínio ao se referirem ao termo *civitas*, de forma que a cidade representava o lugar físico onde as práticas de cidadania ocorriam, ou seja, os cidadãos participavam das discussões abrangentes da vida pública.

condiciona, de maneiras variadas, as relações sociais”. A cidade é produto dos processos sócio-espaciais, que deve ser considerada não como algo que possa ser plenamente previsível e controlado, mas como um fenômeno gerado pela interação complexa entre os diferentes agentes atuantes e seus diversos interesses.

Será que esses conceitos poderiam ser transpostos para as cidades brasileiras, independentemente de qualquer aspecto físico, populacional, geográfico ou até mesmo temporal? Ou melhor, no processo histórico de urbanização brasileira existiu a figura do cidadão – aquele que participa ativamente da vida política? Essas questões serão respondidas ao longo da dissertação.

De acordo com Souza (2005, p.29) é nas cidades que se encontra um centro de gestão do território caracterizado pela presença do poder religioso e político. No caso do Brasil, os “núcleos urbanos são as cidades e as vilas, sendo que as primeiras são sedes de municípios e as segundas são sedes de distritos (subdivisões administrativas dos municípios)”. Diferentemente do campo, a cidade é um espaço de produção não agrícola, de comércio e oferecimento de serviços. O solo urbano é voltado para a produção industrial (indústria de transformação e construção civil), atividades terciárias (comércio e serviço), habitação, circulação (ruas, avenidas, etc.) e lazer, através de seu acervo patrimonial histórico e cultural.

Uma cidade, para ser uma cidade, precisa, mais que possuir um dado número de habitantes x ou y , apresentar uma certa *centralidade econômica* (e adicionalmente, também política) e algumas *características econômico-espaciais* que a distinguem de um simples núcleo formado por lavradores ou pastores, agrupados, em um *habitat* rural concentrado, por questões históricas ligadas a tradições ou à segurança [...] (SOUZA, 2005, p.30).

Conforme observa Rolnik (2004, p.16-17) a cidade – além de ser um espaço onde ocorre a organização da vida social e se situa a sede do poder político e administrativo –, também representa um espaço de memória em que a própria arquitetura urbana, “composta pelo desenho das ruas e das casas, das praças e dos templos” cumpre este papel. Dessa forma, percebe-se a importância das cidades históricas – no nosso caso, os antigos núcleos coloniais mineiros – cujos “símbolos e significados do passado se interceptam com os do presente, construindo uma rede de significados móveis”. Neste contexto, à medida que se toma consciência dessa dimensão e da importância das cidades históricas, fala-se, então, na preservação da memória coletiva, entendida não só como a não demolição e conservação das antigas construções, mas também através da valorização da cultura da população tradicional que vive e interage nesse espaço.

Como uma forma abrangente de caracterizar a cidade, Monte-Mór (2005) a define como um “espaço precípua do poder, da festa cultural, das trocas e concentração do excedente coletivo”. Logo, é responsável pela centralização da comunidade organizada na medida em que concentra “as instituições, as leis, os mecanismos de gestão, serviços religiosos, manifestações culturais, monumentos, trocas no mercado e serviços coletivos de apoio à vida cotidiana”. Assim, a cidade simboliza a materialização territorial da sociedade organizada em um espaço responsável pela centralização das questões sociais, políticas, religiosas, econômicas e culturais. Neste espaço multifuncional existe uma estrutura de poder, caracterizada pela classe dominante, que controla e regulamenta o uso, a ocupação da terra urbana, e a forma setorizada e fragmentada que os investimentos em serviços urbanos serão implementados.

Sobre os termos campo e cidade, Monte-Mór ⁴⁷ (2005) ressalta que a relação dicotômica e complementar entre esses dois termos é histórica e faz parte da própria formação das sociedades humanas. Desde os tempos remotos até a formação das sociedades capitalistas industriais, existia a dominação da cidade sobre o campo como resultado da divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual, em que ocorria o controle do mercado sobre as atividades de produção. O campo representou durante muitos anos o espaço que circunda a cidade e a complementa. Foi considerado como espaço destinado à produção agrícola cujo excedente era de domínio da cidade, espaço não-produtivo e privilegiado pelo poder político⁴⁸. Neste contexto, os adjetivos rural e urbano, que se referiam respectivamente aos termos campo e a cidade, recentemente ganharam autonomia ao se referirem a um complexo campo de relações culturais, sócio-econômicas e espaciais capazes de se difundirem em um mesmo espaço físico-territorial. Por conseguinte, não existe mais uma fronteira separando o espaço rural do urbano, o que se refletirá no próprio enfraquecimento da hegemonia reincidente na formação histórica da cidade sobre o campo. Assim, ao consubstanciar esses dois termos cidade e campo, o município representa uma unidade urbano-rural.

⁴⁷ MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo? *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.21, n.3, p.942-948, 2005.

⁴⁸ A esse respeito, Henri Lefebvre (1969; 1999, *apud* Monte-Mór, 2005) denominou “cidade política”, em que a cidade, a partir de seu controle político, garante a dominação sobre a produção no campo.

Neste contexto, em que há o enfraquecimento da dicotomia entre campo e cidade em virtude de o processo de urbanização “se alastrar” sobre todo o território, Monte-Mór (2005) elabora o conceito “urbanização extensiva” para explicar que o urbano é uma síntese da antiga dicotomia cidade-campo, um terceiro elemento. O urbano é a manifestação material e sócio-espacial da sociedade urbano-industrial contemporânea estendida virtualmente por todo o espaço social. A cidade deixa de ser apenas o lugar onde o excedente do campo é consumido para se tornar parte integrante do sistema de produção e reprodução do espaço. Neste contexto, Harvey (1995) ressalta que a cidade contemporânea é um reflexo do processo de modernização dos meios de produção e de reprodução do espaço, que propiciam a superação de barreiras espaciais e vêm promovendo mudanças significativas em sua organização, na cultura e nos aspectos sócio-econômicos. A essa nova forma de organização espacial, através da transposição das barreiras físicas (encurtamento geográfico) e crescimento das redes virtuais, o autor chama de aldeia global, que caracteriza a proximidade das atividades humanas, a transmissão simultânea dos fatos ocorridos, e a facilidade de mobilidade e de realização de transações comerciais e financeiras.

Hissa (2006, p. 82-83) acrescenta que o “homem é produto da cidade” que representa um conjunto de culturas e de outras cidades. Esse conjunto de cidades se insere nos interstícios do urbano. Algumas vezes, o homem se põe diante da cidade, como se fosse um espelho, e não se reconhece. Reclama pela ausência de algo que não enxerga mais e que não se identifica. Contraditoriamente, o que o homem enxerga é ele próprio. Afinal, o homem é responsável pela produção e reprodução da cidade. Assim, a cidade é o homem e sua criação.

O homem se organiza para produzir e, assim fazendo, produz espaço e os reproduz: os urbanos, os ambientes, a cidade, os interiores urbanos. Entretanto, é a produção do homem que o transforma, o interroga (HISSA, 2006, p.88, grifo nosso).

Em relação ao fenômeno de segregação sócio-espacial, a terra urbana⁴⁹ adquiriu valor de mercadoria em detrimento do valor de uso. A esse respeito, Souza

⁴⁹ Segundo Schvasberg (2003, p.53) a terra urbana pode ser caracterizada como um “fator primordial na produção e localização das atividades urbanas”, cujo controle e regulação é exercido de forma setorializada e diferenciada em relação aos investimentos de infra-estrutura. A essa forma diferenciada de investimento da terra urbana, a autora denomina de “padrão de crescimento urbano por setores”, que se caracteriza pela predominância de vazios urbanos localizados nos interstícios da área central com a periferia urbana, cujo

(2005, p. 30), ao ressaltar a cidade como um somatório de elementos que concentra as diferentes atividades e grupos sociais distribuídos espacialmente, lembra que a renda é um fator primordial. Acrescenta ainda que a “sofisticação dos bens e serviços ofertados” no espaço urbano é diretamente proporcional à renda da população residente. Dessa forma, o espaço urbano é segregado por razões econômicas e sociais, e a densidade demográfica pouco explica essas características, em matéria de sofisticação, diversificação e centralidade dos bens e serviços.

Souza (2005, p. 68) acrescenta que quase sempre existiram grupos sociais com pouco poder aquisitivo e que, muitas vezes, foram obrigados a viver em espaços insalubres e afastados dos núcleos urbanos. Esse grupo foi “excluído” dos espaços com infra-estrutura adequada, reservados para os grupos dominantes da sociedade. Sobre o termo “exclusão”, pode-se correr o sério risco de dizer que os pobres são excluídos do sistema capitalista. Souza (2005, p.69) enfatiza que “a maioria dos pobres está integrada, sim, econômica e política e culturalmente, no sistema [...]”. E é por isso que ele funciona. Assim, a desigualdade sócio-espacial é importante para a produção do sistema capitalista.

Em conformidade, como reflexo da própria diferenciação de investimentos públicos fragmentados no espaço urbano, Schvasberg (2003, p.53) acrescenta que a tendência é o deslocamento “da massa trabalhadora de baixa renda para porções periféricas nas estruturas urbanas brasileiras”. Esse processo de periferização por parte da massa trabalhadora, que não tem condições financeiras de se manter em áreas com infra-estrutura adequada devido à elevação do preço do solo, acarreta a apropriação de glebas desprovidas de parcelamento e distantes do “emprego, do comércio, dos serviços de saúde e educação, acarretando dificuldades na oferta de serviços urbanos”. Em suma, pode-se dizer que a segregação sócio-espacial é um reflexo do processo de distribuição desigual de serviços urbanos em porções territoriais que provocam a elevação do preço da terra urbana e, conseqüentemente, o deslocamento da população de baixa renda para regiões periféricas, com condições insalubres de moradia.

objetivo principal é impulsionar o processo de urbanização, de uma forma dispersa, com a inserção de serviços urbanos. Conseqüentemente ocorre a valorização da terra urbana, nesses locais que recebem investimento pontuais, de acordo com os interesses de uma classe dominante no poder.

3.2 Reflexo do capitalismo industrial no processo de urbanização: introdução aos problemas urbanos ou brasileiros.

Segundo Deák (2004, p.16), dois acontecimentos marcaram o início do processo de urbanização no Brasil: a promulgação da “Lei das Terras” e a institucionalização do trabalho livre, ambos em 1850. O primeiro acontecimento transformava a “terra em propriedade privada”, com isso o trabalhador rural é privado do seu meio de sobrevivência, que, assim, para viver, “é obrigado a vender sua força de trabalho”. No segundo, o trabalhador livre torna-se assalariado com a realização de seu trabalho e, com o salário recebido, compra seus próprios meios de sustento no mercado. Essa relação de produção através do trabalho assalariado embasou a formação das relações capitalistas no Brasil com a expansão do mercado interno, e impulsionou o processo de urbanização das cidades industriais.

Neste contexto, vale ressaltar o conceito conferido por Karl Marx⁵⁰, que não baseia a essência do capitalismo em um espírito de empreendedor (segundo Weber Sombart e Max Weber) nem no uso da moeda para financiar uma série de trocas com o objetivo de lucro (segundo a Escola Histórica Alemã), mas num determinado modo de produção. Em seus estudos, Karl Marx não restringiu o modo de produção apenas ao estado da técnica, mas ao modo pelos quais os meios de produção são possuídos e a relação entre os homens resultantes de suas ligações com o processo de produção. Surge a figura do capitalista e do operário. O capitalista é aquele que detém a propriedade dos meios de produção, já o operário representa a classe destituída de propriedade, na qual a venda de sua mão-de-obra para a indústria representa a fonte de subsistência. Na produção, esse operário consome meios de produção com seu trabalho e transforma-os em produtos de valor maior que o valor desembolsado pelo capitalista. A esse conceito Marx denomina de consumo produtivo. Por outro lado, o trabalhador emprega o dinheiro recebido na venda de sua força de trabalho em meio de subsistência, esse é o consumo individual. No relato de Sposito (1988), pode-se compreender melhor esse processo de produção do capitalismo industrial:

⁵⁰ Essa análise foi extraída do primeiro capítulo do livro de Maurice Dobb (1987) “A evolução do capitalismo”.

O empregador detinha a propriedade onde era realizado o sistema de produção e tinha que investir nessa produção, através da compra de matéria-prima, ferramentas, máquinas e força de trabalho. Embutido no preço do produto final, agora sob a determinação do capitalista, estava o lucro, aquilo que a economia liberal considerava como a remuneração do capital investido, e que, na verdade, constituía-se na apropriação de parte da riqueza produzida pelo trabalhador que o seu salário não remunerava – a mais-valia (SPOSITO, 1988, p. 47).

Assim, o capitalismo não é apenas um sistema de produção para o mercado, ou seja, um sistema de produção de mercadorias, mas um sistema de acordo com o qual a força de trabalho se transformava em uma mercadoria e se vendia e comprava no mercado, como qualquer outro objeto de troca. É, portanto, neste conceito complexo e bem estruturado que Marx relaciona o trabalhador – mão-de-obra barata, alienada, numerosa e despreparada –, como peça inerente ao processo de reprodução do capital. Nesse processo, estão incluídos a exploração ilimitada do trabalhador – através da redução salarial e do aumento da jornada de trabalho –, e a utilização do trabalho intelectual como ferramenta indispensável para avanços na área da tecnologia de forma a transformar o modo de produção. A soma da força de trabalho (produção humana) com o avanço tecnológico (produção mecânica) resulta no aumento da produtividade. Essa equação representa a fórmula que os capitalistas encontraram para aumentar seu capital de investimento, gerando assim a mais-valia. A mais-valia pode ser entendida como o capital excedente, embutido no preço do produto final, que é justamente o lucro que o capitalista obtém no processo de produção da mercadoria.

Segundo Deák (1986, *apud* Deák, 2004, p. 36), o “processo de urbanização” ocorre quando as cidades começam a produzir mercadoria e absorver mão-de-obra tornando-se “aglomerações urbanas”. Essa expressão se refere a “um adensamento dos processos de reprodução social, onde algumas contradições do capitalismo manifestam-se em conflitos particularmente agudos ou intensos”. São esses conflitos que têm sido erigidos em “problemas” ou “questões” urbanas. No contexto brasileiro, a década de 1930 foi importante para a formação de um mercado interno propiciado pelo fluxo migratório de trabalhadores rurais para as grandes cidades, como efeito do êxodo rural, e pelo incipiente processo de industrialização que se firmava. Já a década de 50, representou um período marcante no processo de urbanização nas grandes cidades brasileiras, o que pode ser explicado pelo crescimento do fluxo migratório causado pela

implantação de indústrias pesadas, sobretudo nos pólos desenvolvimentistas do Rio de Janeiro e São Paulo. Esse processo de migração populacional, entre o meio rural e urbano, foi facilitado com a construção de rodovias⁵¹ que ligavam as diferentes localidades.

Pode-se dizer que o processo de industrialização acarretou a dinâmica concentradora de determinadas áreas, e essa nova redistribuição e concentração espacial da população nas grandes cidades impulsionou um novo fenômeno de urbanização⁵². O novo ritmo de produção imprimido pela industrialização exigia a ampliação dos mercados consumidores dentro e fora das cidades. Consequentemente, as relações entre as cidades, e das cidades com o campo, tornam-se mais fortalecidas e interdependentes, marcando o processo de divisão territorial do trabalho⁵³. Essa análise está presente na abordagem de Baeninger (1992) ao afirmar que o incentivo à industrialização pesada nos centros urbanos teve como efeito a alteração da configuração espacial das cidades brasileiras através do desenvolvimento de um sistema viário em rede nacional. A partir do momento em que se introduz uma nova base desenvolvimentista, em âmbito nacional, há necessidade de elaboração de novos padrões de urbanização, com o objetivo de favorecer a “integração econômica, intercâmbio entre as regiões e o desenvolvimento do mercado nacional”.

O avanço verificado no processo de urbanização do Brasil não ocorreu de uma forma homogênea, mas refletiu as contradições sócio-econômicas presentes nas diferentes regiões do Brasil. Martine (1989, p.22) ressalta que, já na década de 40, a região Sudeste – sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo – apresentava os maiores índices

⁵¹ A revolução do sistema de transporte foi importante para a expansão do comércio e deslocamento das pessoas e das mercadorias dos pólos de produção para os pólos de consumo. O que acarretou a expansão do tecido urbano para as áreas rurais e, assim, uma nova configuração da organização sócio-espacial das cidades brasileiras.

⁵² Nesse contexto, Monte-Mór (2005) evidencia que de fato o que marcou a emergência do urbano foi o início da industrialização nas grandes cidades.

⁵³ Marx estabeleceu que o fundamento de toda divisão do trabalho desenvolvida e processada através de troca de mercadoria é a separação entre cidade e campo. Neste contexto, Jean Lojkin associa o processo de industrialização com alterações na urbanização das cidades. A divisão social do trabalho visando atender a mais-valia e a produtividade acabavam por influenciar a divisão territorial da cidade. Essa hipótese se baseava na associação das formas de urbanização das cidades industriais com as formas de divisão social do trabalho realizadas nas indústrias. No entanto, Karl Marx acreditava que a separação entre a cidade e o campo era um processo independente da divisão social do trabalho presente nas indústrias. Essa divisão pertencia às formas econômicas das sociedades ao passo que a divisão manufatureira pertencia à formação capitalista unicamente.

de urbanização⁵⁴, principalmente, em virtude do processo migratório rural-urbano em vista da migração oriunda da região Nordeste.

O processo de localização e concentração industrial tendeu a implantar-se nos centros urbanos com certa densidade populacional e facilidades administrativas ligadas à exportação. Assim, com a consolidação do mercado nacional, as indústrias instalaram-se, predominantemente, na região Sudeste, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (BAENINGER, 1992, p. 12).

Conforme ressalta Baeninger (1992, p.13), “o processo de urbanização no Brasil gerou a criação de significativa rede urbana”, o que pode ser explicado pela multiplicação do número de cidades e pela facilidade de deslocamento entre elas através das construções de rodovias. “Entre 1950 e 1980 passou-se de 1.889 cidades⁵⁵, no início do período, para 3.991, ao seu final”.

Tendo em vista a formação dos aglomerados urbanos como espaços de concentração de capital e de gestão do próprio modo de produção, é importante observar que a terra urbana torna-se, cada vez mais, uma mercadoria – principalmente nos núcleos urbanos. Vale acrescentar que os núcleos urbanos, além de representarem a sede política e econômica do município, são também o local onde a *urbe* (cidade) foi fundada e que abriga prédios de valor histórico-arquitetônico. Por conseguinte, esses fatores influenciam na elevação dos preços dos lotes e dos imóveis, o que ocasiona a elevação do custo de vida. Por outro lado, o crescimento populacional, verificado nas grandes cidades, e a valorização da terra urbana vêm colaborando para a restrição quanto à apropriação de certas áreas urbanas providas de infra-estrutura por um determinado público⁵⁶, o que significa que o acesso a uma parcela desse espaço está mediado pela compra ou aluguel de terrenos, com construções ou não.

⁵⁴ Índice de urbanização é a proporção da população total residindo nas áreas urbanas.

⁵⁵ Segundo Baeniger (1992, p.15), a maioria dessas cidades eram pequenas, com menos de 20.000 habitantes, que, “em 1980, respondiam por 87,6% do total das cidades brasileiras, concentrando apenas 22% da população. Em contraposição, nas 13 cidades brasileiras acima de 500 mil habitantes residiam 31% da população nacional”. Pode-se observar que a concentração populacional é predominante nos grandes centros urbanos, apesar da predominância quantitativa de cidades pequenas no contexto de urbanização do Brasil.

⁵⁶ Não está sendo utilizada a expressão classe social, pois não consiste forçosamente de pessoas no mesmo nível de renda, nem as pessoas situadas em, ou próximas de, um dado nível de renda, são obrigatoriamente pessoas unidas por uma identidade de objetivos (DOBB, 1987).

Como forma de ilustrar os reflexos do sistema capitalista na produção do espaço urbano, vale transpor para essa análise o discurso de “cidade liberal⁵⁷” – presente nas análises de Benévolo (1976) e Mariani (1986) –, em que a cidade, o bairro e a casa iam sendo organizados e transformados de acordo com os interesses capitalistas e pela ausência do Estado. Aliás, o Estado passa a ser também o especulador do espaço urbano, uma vez que vende terrenos para pagar suas dívidas e acumular capital. Dessa forma, a cidade liberal é caracterizada como um ambiente desordenado e inabitável, resultante da superposição de iniciativas públicas e particulares, não-reguladas e não-coordenadas. A lógica do capital industrial se refletia na organização sócio-espacial da cidade, em que o Estado e a classe dominante representam a figura do capitalista, detentores da propriedade, que investe nas condições gerais de produção⁵⁸ através de intervenções urbanas com o objetivo de atrair investidores para o crescimento econômico da cidade industrial⁵⁹. Essa lógica capitalista também afetou as cidades brasileiras em que a classe mais pobre vivencia de perto os problemas urbanos, que se caracterizam como: falta de coleta de lixo, deficiência da rede de água e esgoto, poluição de toda ordem e falta de espaço para o lazer.

Em relação aos problemas urbanos, Souza (2005, p.82), ressalta que “dois grandes problemas” se associam “fortemente às grandes cidades”: a “pobreza” e a “segregação residencial”. O primeiro problema não se restringe às áreas urbanas, estando presente também nas áreas rurais. Contudo, “a pobreza urbana” apresenta peculiaridades tanto na “forma de expressão espacial – caracterizado pelas favelas,

⁵⁷ Essas “cidades liberais” representam as cidades industriais inglesas que tiveram alterações em sua estrutura interna e em sua importância frente a outras cidades como consequência do processo de industrialização, ao final do século XVIII. Esse processo refletia dois acontecimentos: de um lado os efeitos da modernidade nas cidades, como progressos tecnológicos, revolução dos meios de transporte, interdependência entre as cidades e acúmulo de capital pela classe dominante; e de outro, os problemas habitacionais e sociais urbanos que se refletiam, mais diretamente, na classe operária. Conforme salienta Benévolo (1976), o acelerado crescimento populacional e a falta de espaço territorial para atender a essa demanda acarretaram impactos negativos no âmbito sócio-ambiental e de ordenamento espacial nessas cidades.

⁵⁸ Este termo foi desenvolvido por Karl Marx, sendo ampliado por teóricos neo-marxistas Lojkine (1981) e Topalov (1979), *apud* Monte-Mór (2005), em que inclui “provisão pelo Estado do aparato legal que garanta as relações de propriedade privada e livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força de trabalho), serviços de transporte e comunicações, e a infra-estrutura e serviços necessários ao capital e à reprodução da força de trabalho”.

⁵⁹ Um bom exemplo desse investimento do Estado são as reformas urbanísticas de Paris, em 1851, depois da colocação de Haussmann como prefeito. Essas reformas urbanísticas englobavam soluções para o embelezamento da cidade, porém não levavam em consideração as condições sociais da classe trabalhadora, visto que foram excluídos de seus locais de moradia e tinham seus salários reduzidos e controlados pelo Estado.

periferias pobres, áreas de obsolescência” –, quanto por causa das “estratégias de sobrevivência” – caracterizando o tráfico de drogas e a violência, por exemplo.

Quanto ao segundo problema, que está presente com maior incidência nas grandes cidades, Souza (2005, p.83) acrescenta que o fortalecimento da segregação social enfraquece a interação entre os diversos grupos sociais; e se houvesse melhores condições de habitação, acesso a infra-estrutura, qualidade da construção e maior salubridade do espaço físico para os pobres, haveria o aumento da cidadania, de “pertencimento a um lugar digno de moradia”. Pode-se dizer que a segregação social é um resultado de vários fatores, entre os quais: a pobreza e o próprio papel do Estado na criação das disparidades espaciais em matéria de infra-estrutura e no favorecimento da elite.

Segregação e pobreza são problemas de ordem estrutural na medida em que o Estado e as “pessoas ligadas ao poder” – a que alguns autores chamam de classe dominante –, em sua grande maioria, são coniventes com essa situação marcada pela distribuição desigual de uma riqueza cada vez mais concentrada “nas mãos de poucos”. Ao se falar em crescimento urbano, aumento da taxa de urbanização, modernização do modo de produção, incidência do capitalismo, melhoramentos urbanísticos em contraponto à segregação sócio-espacial, incidência da pobreza, inoperância de um Estado liberal, crescimento de favelas – pode-se associá-los com princípios antagônicos, porém apresentam uma “lógica perfeita de funcionamento”. Poder-se-ia incluir nessa “dicotomia” a expressão desenvolvimento urbano?

Para grande parte das pessoas, ao se falar em desenvolvimento urbano, indiretamente está subentendido “crescimento da cidade”, “modernização do sistema de transporte”, “melhorias urbanas” (principalmente nos núcleos urbanos), “incentivo à industrialização”, etc. Muitas vezes, essa idéia sobre a abordagem de desenvolvimento urbano – que está mais atrelada aos aspectos físicos – vem agregada com a necessidade de elaborar “um planejamento urbano” como forma de abarcar todas essas medidas e procurar “solucionar” os problemas urbanos – sendo entendidos, basicamente, como problemas referentes ao sistema viário e sanitário e, às vezes, até mesmo a proteção ao meio ambiente. Contudo, a causa desses problemas está relacionada a uma ordem social inserida na própria lógica do sistema capitalista, como a desigual distribuição de investimentos em infra-estrutura no espaço urbano, a falta de assistência do Estado, e de

algumas iniciativas privadas também, à população pobre em relação ao subsídio de transporte público, moradia, emprego, lazer e educação. Em um país como o Brasil, o Estado não garante o bem-estar social a grande parte de sua população, e acredita “plenamente” que o planejamento urbano é capaz de proporcionar aquilo que ele deveria ter feito há muito tempo.

Desde a década de 70, mesmo entre economistas conservadores (isto é, não de esquerda, inclusive vinculados a instituições como Banco Mundial), mas dotados de um mínimo de bom senso, se admite que, sem instituições e programas específicos voltados para a redistribuição de renda e satisfação de necessidades básicas, o desenvolvimento econômico tende a não se fazer acompanhar de uma melhoria nos indicadores sociais. (SOUZA, 2005, p.96-97).

Portanto, algumas vezes, erroneamente a expressão desenvolvimento urbano vem sendo, na verdade, associada ao desenvolvimento econômico. Essa contradição de termos vem provocando interpretações equivocadas quanto ao emprego do planejamento urbano, uma vez que é incorporado a um discurso que não procura entender os meios que provocam os problemas, mas sim a seu fim. Como que numa política a princípio embasada no “planejamento” busca-se resolver o fim sem, contudo, analisar os meios que provocam os problemas, e que são reincidentes no processo de urbanização brasileira? Seria muita ingenuidade pensar que o poder público e seus integrantes desconhecem as verdadeiras causas dos problemas urbanos, porém resta saber se é de interesse público e privado que essas medidas sejam abordadas e discutidas entre a sociedade civil organizada.

Neste contexto, Villaça (2003, p.29) questiona se esses problemas urbanos não se referem, na verdade, aos problemas brasileiros, ao ressaltar que, no contexto atual, 80% da população brasileira vive nas cidades⁶⁰, cujo quadro da realidade sócio-espacial não se diferencia muito do contexto da cidade urbano-industrial. Em cima dessa abordagem, Monte-Mór (2003, p.260) enfatiza que mesmo com a “queda na taxa anual média de crescimento urbano nas últimas décadas⁶¹”, ainda se percebe a

⁶⁰ Segundo Censo Demográfico de 2000 (IBGE), *apud* Monte-Mór (2003, p.260), mostrou um grau de urbanização de 81,23% para o Brasil, 82% para Minas Gerais, 93,41% para o estado de São Paulo e 96,04% para o Rio de Janeiro. As regiões Sudeste (90,52%), Centro-Oeste (86,73) e Sul (80,94%) apresentam alto grau de urbanização, e as regiões Norte e Nordeste, com grau de urbanização de 69,83% e 69,04%, respectivamente, têm, todavia, mantido altas taxas de crescimento urbano desde 1950.

⁶¹ De acordo com Monte-Mór (2003, p.260), a taxa anual média de crescimento urbano, de 5,2% nos anos 60, reduziu-se para 2,4% nos anos 90.

“concentração populacional em áreas conurbadas” e “desconcentração sobre cidades médias e pequenas”. Esse processo de concentração populacional nas grandes cidades apresenta conflitos e confrontos em relação aos aspectos sociais.

A cidade brasileira é o país. O Brasil está estampado nas suas cidades. Sendo o país, elas são as sínteses das potencialidades, dos avanços e também dos problemas do país (e não mais problemas urbanos). Vamos falar dos problemas. Nossas cidades são hoje os lócus da injustiça social e da exclusão brasileira. Nelas estão a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado. Essa é a nova face da urbanização brasileira (VILLAÇA, 2003, p. 29, grifo nosso).

Esse quadro sucinto da realidade atual das cidades brasileiras se confronta com os dados realizados pelo IPEA (1999, *apud* VILLAÇA, 2003, p.29) em que destaca a colocação do Brasil, entre o 8º ou 9º lugar, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do mundo. Neste contexto, o IPEA ressalta que “o Brasil não é pobre. Cerca de 78% da população mundial vive em países com renda per capita inferior à brasileira”. Contudo, Villaça (2003, p.30) ressalta que, nos últimos anos, um novo dado elaborado pelas Nações Unidas tem analisado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que “pretende ser um indicador mais condizente com o desenvolvimento do país do que o tradicional PIB per capita”. O IDH pretende medir a qualidade de vida das pessoas através de indicadores de educação, de saúde e de renda. Como as condições de educação e saúde são precárias, e a desigualdade na distribuição de renda cada vez mais incidente⁶², por conseguinte, essa colocação do Brasil em relação ao PIB per capita não passa de uma “ilusão numérica” que não condiz com a realidade de grande parte das cidades brasileiras.

A essa respeito, Villaça (2003, p.32) reafirma o que outros estudiosos já vêm ressaltando, que “o espaço urbano no Brasil desempenha um importante papel na produção e reprodução de toda sua desigualdade”. Ou seja, a desigualdade de renda, de investimentos em infra-estrutura urbana e de interesses corresponde, na verdade, a desigualdade de poder político, em que uma determinada e específica classe dominante direciona e controla o processo de urbanização e, assim, o “crescimento” das cidades brasileiras. Essa classe dominante, minoritária e inserida na sociedade de consumo, não

⁶² Como uma forma de se aprofundar sobre essas dados ver Villaça (2003, p.23-24) que apresenta uma pesquisa retratando a situação de desigualdade em relação à educação, saúde e renda no Brasil, caracterizada como uma das piores na América Latina.

tem interesse em resolver os problemas que afligem a maioria da população, mas está focada no desenvolvimento econômico do país. Logo, o desencadeamento deste processo molda as políticas públicas urbanas, no Brasil, embasadas em um sistema capitalista que se camufla em discursos cujo foco principal é no desenvolvimento econômico e industrial do país.

Diante do exposto, percebe-se a importância do entendimento da dinâmica da produção do espaço urbano como saber essencial para se propor melhorias na qualidade de vida não só urbana, mas também ambiental⁶³ de uma maneira integrada, articulada e participativa. Enfim deve-se trabalhar melhor o termo “sustentabilidade” que diz respeito também a um padrão de organização de um sistema que se mantém ao longo do tempo, que deve ser re-formulado e modernizado. A noção de desenvolvimento sustentável traz conflitos teóricos entre análises urbana e ambiental, e entre as formulações teóricas e propostas de intervenção. A maior parte das discussões acerca de desenvolvimento sustentável refere-se ao desenvolvimento da sociedade (ênfatisando os aspectos econômicos), e não ao desenvolvimento urbano.

Atualmente, o que se tem visto é a utilização de um discurso que camufla as verdadeiras origens dos problemas sociais marcados pela falta de atitude, algumas vezes, do Estado (Federal, Estadual e Municipal). No entanto, a expressão desenvolvimento urbano deveria representar uma melhoria na qualidade de vida de um número maior de pessoas e que a justiça social e a cidadania fossem a base discursiva para a resolução dos problemas – que, por enquanto, são “falsos”. São falsos problemas à medida que se restringem a pobreza, a crescente migração, o crescimento acelerado

⁶³ A questão ambiental não estará sendo abarcada no presente trabalho, porém não se pode esquecer de ressaltar que é de extrema importância o enfrentamento das questões ambientais no processo de urbanização. Segundo Costa (2000; 1998), espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, abarca as questões ambientais e representa um elemento transformador das mesmas. Essas duas análises (urbana e ambiental) surgiram em diferentes épocas. A tomada de consciência da questão urbana iniciou-se, no período da industrialização na Europa, com a elaboração dos modelos urbanísticos do século XIX, que consistiam na tentativa de uma nova ordem urbana, capaz de corrigir o caos reinante nas grandes cidades industriais. Já a questão ambiental surge tardiamente, na década de 1960, como reação ao desenvolvimento dos modos de produção capitalista e dos modelos de organização territorial, fundamentada, principalmente, em duas vertentes antagônicas: ecologia política (Peet & Watts, 1996) e pós-estruturalista (Escobar, 1995). No fim da década de 1980, as bases consensuais do desenvolvimento sustentável se referem ao ideal de harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental (Relatório de Brundland). Pode-se enfatizar um avanço ao se afirmar que não há desenvolvimento que não possa ser sustentável, condenando o crescimento a qualquer custo. De outro lado, situam-se abordagens que rejeitam a modernidade, particularmente a concepção do pós-estruturalismo, que além de desconstituir a concepção de desenvolvimento sustentável como discurso, busca compreender as novas formas de internalização da natureza, como valor de troca, pelo capital no momento atual.

das cidades, o sistema viário, as favelas, principalmente nas grandes cidades. Em meio a esses falsos problemas surge a idéia simplista de que o planejamento urbano é a grande solução.

3.3 A formação do pensamento urbanístico ou de uma ideologia política?

Antes de abordar o período de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, é importante contextualizar o surgimento do urbanismo com a expansão da sociedade industrial na Europa e nos Estados Unidos, e sua posterior influência sobre os arquitetos modernistas brasileiros.

De acordo com Choay (2000, p.2), o “urbanismo⁶⁴” é uma disciplina, surgida em fins do século XIX, “que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica”. Monte-Mór (1980, p.11) acrescenta que essa disciplina, a princípio, teve sua “origem conceitual nos estudos realizados por historiadores, economistas e políticos do século XIX”, em que a sociedade era integrada no desenvolvimento sócio-econômico e político da cidade. Neste período, os pensadores urbanistas questionavam a sociedade capitalista moderna e a própria cidade industrial⁶⁵. Contudo, no século seguinte, o urbanismo foi incorporado pelos arquitetos como uma matéria de estudo cuja abordagem se diferenciava da anterior, sendo “despolitizada” e simplificada. Esse novo urbanismo não era embasado no estudo da cidade integrado com a sociedade nem com a atuação do Estado, conforme fizeram os estudiosos do século anterior. Acreditavam que a industrialização provocava alterações na estrutura interna das cidades através do acelerado crescimento populacional e pela falta de espaço territorial para atender a essa demanda. O que

⁶⁴ O conceito de urbanismo apresenta diferentes abordagens entre os teóricos estudiosos do espaço urbano. Segundo Souza (2006, p.56), esse termo se refere “à tradição do saber arquitetônico”. Souza utiliza uma conceituação de Le Corbusier (1984, p.14). “O urbanista nada mais é que o arquiteto. O primeiro organiza os espaços arquiteturais, fixa o lugar e a destinação dos continentes construídos, liga todas as coisas no tempo e no espaço por meio de uma rede de circulações. E o outro, o arquiteto, ainda que interessado numa simples habitação e, nesta habitação numa mera cozinha, também constrói continentes, cria espaços, decide sobre circulações. No plano do criativo, são um só o arquiteto e o urbanista”.

⁶⁵ A cidade industrial é a própria expansão do capitalismo e pode ser caracterizada pela: instalação de indústrias, intensificação da produção industrial, abundância de mão-de-obra, pelo desenvolvimento técnico-científico e pela revolução do sistema de transporte.

ocasionava uma “desordem social e urbana à qual deveria ser imposta uma nova ordenação espacial” (MONTE-MÓR, 1980, p.12).

Para contrapor-se à nova ordem das cidades industriais, os arquitetos propõem o ordenamento urbano livremente construído através do imaginário. Essa reflexão situa-se na dimensão da utopia⁶⁶ através da elaboração de “modelos⁶⁷ espaciais”, como solução para os problemas urbanos provocados pela industrialização. As causas dos problemas não eram questionadas, mas acreditava-se que a industrialização era o problema, e não a lógica do sistema capitalista, responsável pela produção de um espaço urbano segregado sócio-espacialmente. Neste período, surgiram diversas correntes urbanistas⁶⁸ – na Europa e nos EUA – com propósitos diferenciados em que, por um lado, valorizavam os traçados antigos da cidade e, por outro, propunham concepções fragmentadas e desagregadas da realidade territorial. Neste contexto, a segunda concepção, elaborada pelo modelo progressista e originada através dos estudos de Owen e Fourier, influenciou o urbanismo brasileiro.

Tem sido freqüente a apropriação, por parte dos países periféricos, das soluções geradas no bojo do desenvolvimento capitalista nos países de centro. À medida que as forças modernas do capitalismo penetram nos espaços econômicos subdesenvolvidos, vão sendo buscadas, na experiência do mundo desenvolvido, as abordagens existentes para os problemas gerados. O urbanismo no Brasil não foge à regra (MONTE-MÓR, 1980, p. 12).

Em linhas gerais, conforme observa Monte-Mór (1980, p.15), o modelo progressista, idealizado na primeira metade do século XIX, defendia o “progresso industrial e a eficiência capitalista”. O espaço do modelo progressista deveria ser aberto, rompido por vazios e verdes que representavam aquilo que entendiam como higiene urbana. Essa versão do modelo progressista foi incorporada e difundida a partir de 1928, com a formação do grupo dos CIAM⁶⁹, responsável pela elaboração da Carta de

⁶⁶ Segundo Mannheim (1956, *apud* CHOAY, 2000, p.7), o conceito de utopia se refere “às idéias circunstancialmente transcendentais (e não só às projeções de desejos) que têm, de uma forma qualquer, um efeito de transformação sobre a ordem histórico-social existente [...]”.

⁶⁷ Segundo Ferrari (1979, *apud* SOUZA, 2005, p. 47) tendo em vista que a cidade é um “sistema dinâmico que trabalha como uma máquina”, os planejadores urbanos adotaram “modelos” como uma espécie de fórmula capaz de fazer “previsões a respeito de seu futuro desenvolvimento”. Este exemplo mostra a forma simplista como o planejamento urbano era e pode-se dizer, até hoje é empregado.

⁶⁸ Françoise Choay em seu livro “O urbanismo” apresenta uma abordagem aprofundada sobre essas correntes urbanistas. O presente trabalho não pretende analisar essas abordagens, mas sim mostrar a influência que as concepções internacionais tiveram sobre o planejamento urbano no Brasil.

⁶⁹ O grupo dos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) reúne não só arquitetos europeus, mas também americanos, brasileiros e asiáticos.

Atenas⁷⁰. Neste sentido, SOUZA (2005, p.125) acrescenta que o modernismo “foi o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo”. O modernismo buscava transpor a racionalidade utilizada na produção industrial para a produção do espaço urbano, ou melhor, os modernistas buscavam soluções urbanas que pudessem ser padronizadas em série, como um instrumento, ou uma “peça” inserida na produção industrial. A esse respeito vale ressaltar algumas passagens de Le Corbusier (1998, *apud* SOUZA, 2005, p. 126):

É preciso criar o estado de espírito da série.
O estado de espírito de construir casas em série.
O estado de espírito de residir em casas em série.
O estado de espírito de conceber casas em série.

Esse espaço idealizado não era projetado como parte da cidade e das relações sociais ali existentes. Simbolizava uma estrutura racional desvinculada das atividades sócio-econômicas, em que o homem deveria ter características e necessidades universais, sendo denominado homem-tipo. “Ao indivíduo-tipo atemporal e ahistórico corresponde uma ordem-tipo, para o progresso” (MONTE-MÓR, 1980, p.16). Esse modelo progressista-racionalista teve grande aceitação no Brasil, cujos arquitetos modernistas incorporaram essa concepção na construção das novas cidades⁷¹, que deveriam ser desvinculadas dos traçados originais e das características sociais tradicionais. Contudo, vale recordar, que esses mesmos arquitetos que queriam inovar, destruir e começar a cidade a partir do “zero”, também apresentavam uma “preocupação” em preservar os exemplos arquitetônicos e urbanísticos, como símbolos da autêntica cultura nacional, que se faziam presentes nos antigos núcleos coloniais mineiros. Modernidade e preservação estavam sendo trabalhados, em conjunto, dentro de uma concepção progressista-racionalista pelos arquitetos brasileiros.

Essa aceitação do modelo progressista-racionalista internacional, no Brasil, durante a década de 1930, pode ser explicada pelo próprio momento político que o país atravessava. Segundo Fausto (2001, p.327), os “militares, os técnicos diplomados, os jovens políticos, e, um pouco mais tarde, os industriais” assumiram o poder através da

⁷⁰ A abordagem aprofundada sobre o conteúdo da Carta de Atenas foi feita no segundo capítulo deste trabalho.

⁷¹ Na década de 50, a construção da nova capital do país, Brasília, – através da participação dos arquitetos e urbanistas Lúcio Costa e Oscar Niemeyer – é um bom exemplo da incorporação desse modelo a uma política nacional-desenvolvimentista associada à figura de Juscelino.

figura de Getúlio Vargas⁷². O novo governo buscava desvincular-se do Estado oligárquico anterior e propunha um Estado centralizador e desenvolvimentista que deveria atender, basicamente, a três objetivos: no âmbito econômico, deveria desenvolver a industrialização; no âmbito social, propunha algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos, e, no âmbito político, estava aliado ao exército como forma de garantir a ordem interna.

A partir de 1930, inicia-se o processo de urbanização no Brasil como reflexo do desenvolvimento incipiente da industrialização⁷³ nas grandes cidades (Rio de Janeiro e São Paulo). É um momento importante, pois o capitalismo nacional começa a encontrar um campo urbano-industrial propício para se desenvolver, sendo impulsionado pelas medidas governamentais “modernizadoras”, que tinham o apoio da classe trabalhadora urbana e da burguesia industrial.

Propunham o atendimento mais uniforme das necessidades das várias regiões do país, alguns planos econômicos, a instalação de uma indústria de base (especialmente a siderúrgica) e apresentavam um programa de nacionalização que incluía as minas, os meios de transporte e de comunicação, a navegação de cabotagem (FAUSTO, 2001, p. 340-341).

Contudo, é importante destacar que mesmo com o início do crescimento das cidades⁷⁴ e o incentivo do Estado à atividade industrial, a grande maioria das capitais do Brasil, até o fim da Segunda Guerra Mundial, ainda apresentava a agricultura como base econômica.

As medidas governamentais modernizadoras se estenderam também para a administração pública em que a elite burocrática seria responsável pela introdução de critérios relacionados à eficiência, economia e racionalidade. Segundo Fausto (2001, p. 378), “a principal instituição responsável pela reforma da administração pública foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)”, que estaria ligado à

⁷² De acordo com Fausto (2001, p.331), Getúlio Vargas assumiu o poder em 1930, como chefe provisório, presidente eleito pelo voto indireto, ditador e permaneceu por quinze anos. “Deposto em 1945, voltaria à presidência pelo voto popular em 1950, não chegando a completar o mandato por se suicidar em 1954”.

⁷³ Essa característica incipiente da industrialização está presente nas análises de Fausto (2001, p.392-393), “as taxas de crescimento anual da indústria nos permitem entender melhor o processo de industrialização posterior a 1930. Elas indicam um considerável avanço entre 1933 e 1939 e um ímpeto menor entre 1939 e 1945. Isso significa que a indústria se recuperou rapidamente dos anos de depressão iniciados em 1929 [...]”. Porém, com a Segunda Guerra Mundial e a crise do comércio internacional, a produção nacional decresceu.

⁷⁴ Conforme descreve Milton Santos (2005, p. 25), “a população concentrada em cidades passa de 4.552 milhões de pessoas em 1920 para 6.208.699 em 1940”.

Presidência da República. Esse departamento tinha autonomia sobre a formação do quadro de funcionários públicos, mas seu papel fundamental consistia na distribuição dos gastos governamentais. Nenhuma destas medidas foi realmente efetivada, uma vez que as relações clientelistas ainda estavam enraizadas no serviço público da Primeira República. Grande parte das indicações partia do próprio presidente da República, não existiam concursos públicos e os quadros especializados se restringiam a uma pequena elite. Além dessa inoperância do aparelho burocrático, o departamento sofreu forte restrição do Ministro da Fazenda, que se opôs a uma diminuição de poderes.

Durante esse período, a elaboração dos primeiros planos urbanísticos⁷⁵ pelas administrações municipais – cuja equipe se resumia em engenheiros e arquitetos – incorporava um discurso em que associava como causa do crescimento “caótico” das cidades e da incidência de “problemas urbanos” – referiam-se, basicamente, ao sistema viário e sanitário – à ausência de um planejamento “integrado” ou de “conjunto” embasado em técnicas e métodos. O objetivo principal desse discurso, segundo Villaça (2004, p. 183) era “camuflar” as verdadeiras origens dos problemas sociais marcados pela inoperância do Estado que estava focado no desenvolvimento econômico e industrial do país. Esse discurso voltado para os “falsos” problemas visando, basicamente, desvincular o problema social do país ao fracasso do Estado e das classes dominantes ligadas ao poder pode ser associado ao conceito de ideologia.

De acordo com as análises de Chauí (1986, p.21), o conceito de ideologia⁷⁶ está associado ao “ocultamento” do modo real como “as relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política”. Os ideólogos acreditavam na hegemonia da ideologia frente à prática; por conseguinte, aquelas práticas, que se contrapusessem às idéias, seriam consideradas

⁷⁵ Segundo Monte-Mór (1980, p.25), “foram produzidos, no período de 1939 a 1945, dez planos diretores, os quais evidenciavam uma preocupação em incluir novos aspectos no planejamento urbano das cidades”. A princípio, os planos urbanísticos eram associados a um instrumento voltado para o aspecto técnico e estético. Pode-se dizer que esses novos aspectos estariam associados à necessidade de inserir um processo de planejamento com assistência técnica e implementação das medidas elaboradas. Monte-Mór acrescenta que os planos diretores surgiram nos Estados Unidos, no início do século XX, frente aos problemas concernentes à urbanização acelerada provada pela industrialização.

⁷⁶ Segundo Chauí (1986, p.22) o termo ideologia aparece pela primeira vez na França, em 1801, em que seus idealistas eram antiteológicos, antimetafísicos e antimonárquicos. Era considerado ideólogo aquele que inverte as relações entre as idéias e o real.

como desordem, caos, anormalidade e perigo para a sociedade. Pode-se perceber que o poder estava associado ao saber “teórico”⁷⁷.

[...] o lema do positivismo é: “Ordem e Progresso”. Só há “progresso”, diz Comte., onde houver “ordem”, e só há “ordem” onde a prática estiver subordinada à teoria, isto é, ao conhecimento científico da realidade (CHAUÍ, 1986, p.28).

Segundo o positivismo, uma sociedade para ser ordenada e progressiva deve ser dirigida por pessoas que detenham o saber científico. Assim, a política deve ser formada por técnicos e administradores competentes. Quando esse raciocínio é transposto para as relações capitalistas analisadas por Marx, pode-se perceber que as idéias, o saber científico, estão associadas ao trabalho intelectual e à elite dominante no poder que, por sua vez, se encontra desvinculada do processo de produção. Já a prática está enraizada no trabalho do assalariado, cuja alienação é imprescindível para a formação das idéias responsáveis pela produção do sistema capitalista pelos intelectuais “sabedores do poder”.

Nasce agora a ideologia propriamente dita, isto é, o sistema ordenado de idéias ou representações e das normas e regras como algo separado e independente das condições materiais, visto que seus produtores – os teóricos, os ideólogos, os intelectuais – não estão diretamente vinculados à produção material das condições de existência. E, sem perceber, exprimem essa desvinculação ou separação através das idéias (CHAUÍ, 1986, p.65).

Nessa discussão, entre as idéias e as práticas associadas à divisão social do trabalho, o Estado aparece como representante dos interesses gerais, mas, na realidade da cidade industrial, ele representa os interesses da classe dos proprietários, dos capitalistas, da sociedade dominante no poder. Ou seja, o Estado – figura pública e inserida na idéia de comunidade – surge como representante dos interesses da minoria dominante. Percebe-se que, a partir deste momento, fala-se em ideologia política. Em meio a essas abordagens, Chauí (1986, p. 71) enfatiza que essa “divisão social, que separa proprietários e destituídos, exploradores e explorados, que separa intelectuais e trabalhadores, sociedade civil e Estado, interesse privado e interesse geral”, não será

⁷⁷ Conforme observa Lopes (2006, p.37), um dos grandes desafios do planejamento urbano é a valorização simultânea das “dimensões políticas e técnico-científica”. Não se pode negar que o conhecimento técnico é importante para possíveis intervenções e para a própria compreensão da produção e reprodução do espaço-urbano, contudo, esse não deve ser o único parâmetro de abordagem. A dimensão política também está presente no planejamento e gestão do espaço urbano, uma vez que os conflitos de interesses e as relações sociais interferem diretamente em sua produção.

resolvida através de elaboração de teorias e muito menos por uma conscientização da massa trabalhadora. Visto que, essas separações “não foram produzidas pelas teorias nem pela consciência, mas pelas relações sociais de produção e suas representações pensadas”.

Essa análise, desenvolvida por Marilena Chauí, é de fundamental importância para os diversos profissionais envolvidos na elaboração de planos diretores buscando resolver as questões, às vezes, incompatíveis entre o discurso e a prática das idéias. Na verdade, a simples conscientização da população – sobre a real situação dos aspectos sociais, políticos e econômicos de uma dada localidade – por estes técnicos, não é suficiente para tentar reverter o quadro em que a ideologia política é recorrente. Uma das formas para tentar essa reversão seria no entendimento do próprio processo de formação e produção do espaço urbano.

Em outras palavras, a ideologia nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam (CHAUI, 1986, p.87).

Assim, a ideologia se constrói nas alienações das experiências vividas e se materializa em verdades como uma inversão do real. No entanto, o papel da ideologia é fazer com que os homens acreditem que suas idéias são autônomas, não dependem de ninguém, e não estão associadas a interesses políticos e econômicos. A ideologia política encontra, no caso do Brasil, um campo propício para sua afirmação, pois as disparidades sociais, econômicas e do poder político são hegemônicas. O que colabora para sua perpetuação pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a.

Tendo em vista todas essas análises, pode-se perceber a proximidade da ideologia política com a formação do pensamento urbanístico, cuja técnica e embasamento científico eram considerados “indispensáveis” para a “solução” dos “problemas urbanos” da cidade urbano-industrial.

O processo de implementação do planejamento urbano⁷⁸ no Brasil ganhou força no início da década de 50, em que o governo federal promovia uma série de

⁷⁸ Este texto tem como um dos objetivos discutir as alterações no que concerne à abordagem conceitual do termo “planejamento urbano”, em consonância com o momento político e histórico do Brasil. Contudo, vale ressaltar, de imediato, algumas definições mais “contemporâneas” apresentadas por Souza (2006) e Villaça (2004), para em seguida demonstrar as “evoluções (ou retrocessos)” de tal abordagem,

medidas ligadas ao desenvolvimento econômico e industrial do país. Segundo Fausto (2001, p.409), “foram feitos investimentos públicos no sistema de transporte e de energia”, “ocorreu também o reequipamento parcial da marinha mercante e do sistema portuário” e, “em 1952, foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), diretamente orientado para o propósito de acelerar o processo de diversificação industrial”. Esse crescimento econômico continuou com a eleição, em 1955, de Juscelino Kubitschek que tinha como meta fazer com que o Brasil crescesse cinquenta anos em cinco⁷⁹.

A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas. Ele abrangia 31 objetivos, distribuídos em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília, chamada de meta-síntese (FAUSTO, 2001, p.425).

Como uma forma de diminuir a burocracia nas administrações públicas, Juscelino criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que tinha como objetivo promover o planejamento da expansão industrial na região Nordeste. Neste período, o mercado interno ampliava e absorvia produtos agrícolas e pecuária, e a terra tornava-se mais rentável para os proprietários que, por sua vez, expulsavam os posseiros. Como reflexo dessa valorização, houve um aumento migratório de trabalhadores rurais para as grandes cidades.

linearmente, com o tempo e o espaço. Segundo as definições de Souza (2006, p.58), o conceito de planejamento urbano deve ser entendido em um contexto mais amplo que aquele representado pela expressão urbanismo. “O planejamento urbano inclui o Urbanismo”. Souza utiliza a literatura alemã para melhor explicar a diferença entre esses termos. Segundo Korda (1999, *apud* SOUZA, 2006, p. 58), “o planejamento urbano [Stadtplanung] se ocupa, acima de tudo, com o direcionamento da evolução espacial e com o uso das superfícies de uma cidade, ao passo que a missão do Urbanismo [Städtebau] é antes a aplicação do planejamento e a modelagem formal do espaço urbano por intermédio da atividade construtiva”. Neste contexto, Villaça (2004, p.180) faz algumas considerações sobre a abordagem do termo planejamento urbano. “Planejamento urbano não é sinônimo de teorias ou pensamentos sobre o urbano, nem das formulações da questão urbana e muito menos sobre a ação não-planejada do Estado sobre o urbano”. Segundo o autor, planejamento urbano consiste em toda ação do Estado sobre o urbano através da elaboração de um plano. Assim, não se inserem “as ações sem plano, embora o sejam os planos sem ação”. Villaça (2004, p.174) acrescenta ainda que o conceito de “plano” deve abordar quatro pontos fundamentais: a abrangência de todo o espaço urbano incluindo sua organização e equipamentos; a continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações; a interferência sobre a grande maioria da população; e como um elemento de importância nas decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior inclusão das ações municipais em detrimento das ações federais e estaduais.

⁷⁹ Fausto (2001, p. 427) destaca que os resultados dessa política nacional-desenvolvimentista foram impressionantes, sobretudo no setor industrial. “Entre 1955 e 1961, o valor da produção industrial, descontada a inflação, cresceu de 80%, com altas porcentagens nas indústrias do aço (100%), mecânicas (125%), de eletricidade e comunicações (380%) e de material de transporte (600%)”.

Leme (1999, p.26) ressalta que o período entre 1950 a 1964 marca a elaboração dos “planos regionais como forma de atender a uma nova realidade que se configura: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, aumento da área urbana e conseqüentemente a conurbação”. É um momento importante de transformações no campo dos estudos urbanos na medida em que há uma maior diversidade de profissionais inseridos na discussão sobre a questão urbana e seus reflexos na forma de organização espacial da sociedade. A diversidade da formação dos profissionais poderia ajudar na transformação do entendimento quanto à complexidade do espaço urbano. Os temas urbanismo e planejamento urbano começam a se difundir entre os diferentes profissionais, que passam a integrar outras áreas de formação abrangendo um universo maior.

Em acordo com as concepções de Leme (1999), Villaça (2004, p.177) enriquece a discussão ao enfatizar que o planejamento urbano, na década de 50, introduz um discurso “que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos”. Esse discurso passou a centrar-se na figura do Plano Diretor, e a receber, na década de 60, o nome de planejamento urbano (ou local) integrado. Como forma de esclarecer essa abordagem, Villaça (2004, p.187-188) caracteriza o planejamento urbano como “um processo contínuo do qual o plano diretor consistiria um momento”. Esse processo contínuo estaria associado a uma “atividade multidisciplinar” que envolveria a formulação de um diagnóstico integral sobre o espaço urbano referente aos aspectos “econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões”.

Essa discussão, que associa a abordagem do planejamento urbano com a figura do Plano Diretor, é fortemente criticada por Villaça (2004, p.182), ao afirmar que, na verdade, essa associação sempre esteve presente na “história do planejamento urbano no Brasil”, e que recebeu “várias denominações para o mesmo discurso”. No momento em que se faz essa associação, Villaça acredita na formação de um discurso ideológico.

Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalancear a tendência de

enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação (VILLAÇA, 2004, p. 182).

A expressão planejamento urbano integrado passou a ser freqüente nas décadas de 1960 e 1970, e em consonância com Rezende⁸⁰ (1982, *apud* VILLAÇA, 2004, p.188), essa definição poderia ser caracterizada como um “plano diretor típico”, pois está vinculado ao planejamento “racional e compreensivo e, portanto, pressupõe um conhecimento completo do objeto de estudo”. A esse respeito, Monte-Mór (1980, p.25) acredita que essa associação ocorreu no momento em que os estudiosos urbanistas começaram a entender o espaço urbano como “uma aglomeração urbana centrada na idéia de resolução técnica” e na figura de atuação do Estado.

Dessa forma, a figura do Plano Diretor é incorporada à idéia de um espaço mais abrangente e substitui a concepção anterior herdada dos urbanistas progressistas-racionalistas, em que a forma funcional era vista como uma solução para os problemas sociais de ordem abrangente. Ou seja, no lugar do estudo da forma funcional como resposta aos problemas, os estudiosos urbanistas passaram a acreditar que encontrariam a solução nos conhecimentos técnicos, associados à atuação do Estado e dos intelectuais pensadores do espaço. Assim, a cidade é concebida como um problema de ordem técnica. Daí, a associação do planejamento urbano ao discurso tecnocrata. Nesse sentido, o plano é incorporado como um processo contínuo do planejamento, associado ao contexto político e administrativo. Como uma forma de exemplificar esse argumento, Monte- Mór (1980, p.26), cita a experiência desenvolvida pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CEPEU). Os trabalhos desenvolvidos consistiam na elaboração de amplos diagnósticos por um grupo de arquitetos e engenheiros, em que o conceito de planejamento urbano ainda estava centrado nos aspectos físicos e ligados a um grupo de intelectuais – dominadores dos conhecimentos técnicos.

É importante ressaltar, segundo as análises de Monte-Mór (1980, p.27-28), que já na década de 60 existiam grupos sociais interessados em incluir nas discussões sobre planejamento urbano a questão da reforma urbana⁸¹. O uso e apropriação do solo

⁸⁰ REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

⁸¹ “O conceito de ‘reforma urbana’, já amplamente difundido nos países de centro no sentido de reforma espacial de áreas deterioradas, ganha novo significado no mundo periférico a partir da experiência

urbano, assim como investimentos setoriais, deveriam receber uma ação integrada do Estado, a fim de mitigar os problemas de desigualdade social. Contudo, essas abordagens não tiveram ressonância no âmbito político e social do país, e só mais tarde é que voltaram a ser discutidas novamente.

Pode-se observar que, até o momento, o conceito de planejamento urbano estava mais atrelado a um discurso tecnocrata, se restringindo à técnica e àqueles (arquitetos e urbanistas) dominadores do conhecimento técnico, e ainda não envolvia a população local em suas análises.

4 DA POLÍTICA URBANA NACIONAL AO PROCESSO PARTICIPATIVO EM UM NOVO CONTEXTO POLÍTICO

A definição de espaço territorial como base da organização dos processos sócio-econômicos das atividades humanas, e que sofre modificações tanto pelos diferentes agentes quanto por seu próprio dinamismo interior, nem sempre foi assimilada desta forma na política urbana brasileira. A cidade era tratada como um instrumento de trabalho em que o Estado centralizado tinha como ideologia o desenvolvimento econômico e industrial do país. Para tanto, utilizava-se do planejamento urbano progressista-racionalista que dissociava a organização espacial das questões sociais. Neste contexto, o planejamento urbano era visto como uma possibilidade concreta de “ordenar o espaço”, com o uso do conhecimento técnico, para resolver os problemas de crescimento populacional, proliferação de favelas, sistema viário e de drenagem, enfim, acreditava-se que através de um instrumento urbanístico poder-se-ia resolver os problemas urbanos das grandes cidades brasileiras. Esse legado da concepção progressista-racionalista, importado dos arquitetos modernistas formadores do CIAM, teve boa aceitação no contexto brasileiro.

O processo de institucionalização do planejamento urbano pelo governo federal, na década de 60, confirmou o que já vinha sendo evidenciado em períodos anteriores. Não existe uma concordância entre o discurso dos planejadores urbanistas e as posições assumidas pelo aparelho estatal ao tratar das questões urbanas, o que se reflete na falta de aplicação das diretrizes elaboradas nos textos constitucionais nas ações concretas do Estado. Em suma, há uma dissociação entre o discurso dos planejadores urbanistas e as práticas do Estado desenvolvimentista.

O discurso da Reforma Urbana – incorporado pela Constituição Federal de 1988 – representou uma maneira de inserir, no espaço territorial, os princípios da justiça social buscando o enfraquecimento de um planejamento associado ao Estado intervencionista, cujas idéias não se aplicavam ao lugar. Acrescenta-se neste período que, também, estava sendo prevista a descentralização das ações federais com a inclusão das instâncias Estaduais e Municipais, pois se pensava que essas escalas administrativas tinham melhores condições para adequarem às diretrizes da Reforma Urbana. Assim, a ascensão da perspectiva de governabilidade local aparecerá como um novo discurso

cujos instrumentos se voltam para a mudança social construtiva, em geral, beneficiando-se de idéias e inquietações que têm surgido com o propósito de inserir transformações e modernizações, principalmente, nas antigas estruturas administrativas.

Novos desafios são colocados em debate e evidenciam fragilidades no discurso da Constituição e de sua implementação no território, sendo, contudo, contrapostos a uma perspectiva otimista com a regulamentação de uma lei federal – o Estatuto da Cidade – capaz de abarcar um discurso desvinculado da ideologia reincidente na política urbana brasileira ao evidenciar o processo participativo e novos instrumentos urbanísticos. Esse novo discurso busca aplicar os princípios da função social da terra e da cidade como um direito de todos e não, apenas, voltado para uma parcela da população. Neste contexto, caberia a seguinte questão: mesmo com todas as alterações na Constituição e com a regulamentação de novos instrumentos, será que a política urbana municipal conseguirá, de fato, se desenraizar das antigas relações de poder?

Este capítulo da dissertação não tem a finalidade de apresentar todas as etapas de evolução da política urbana no Brasil, mas uma necessidade de perpassar por alguns aspectos no seu processo de formação visando direcionar a discussão para o objeto central da pesquisa. Seu desenvolvimento está dividido em três partes. A primeira parte é uma introdução à política urbana nacional, através da institucionalização do planejamento urbano junto ao governo federal, e tem como finalidade mostrar seus entraves na prática sócio-territorial. Nos anos de 1960, o Estado centralizador e autoritário a fim de “acalentar” os movimentos sociais – cada vez mais incidentes na cena política – que reivindicavam sua interferência frente às questões salariais, de moradia, transporte público e melhores condições de vida, institui dois órgãos: o Banco Nacional Habitacional (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Esses dois órgãos tinham funções diferenciadas, porém deveriam trabalhar de forma articulada. A princípio, o BNH foi concebido para ser o órgão encarregado de captar recursos financeiros de investimento na área habitacional voltada para a população de baixa renda; e o SERFHAU, através de arquitetos e urbanistas, deveria atuar nos municípios de forma a colaborar com o desenvolvimento local integrado através de leituras técnicas sobre a realidade territorial e de elaboração de planos

urbanísticos. Entretanto, ao longo de suas trajetórias, surgiram novos arranjos e interesses políticos que os desvirtuaram de suas concepções originais. O governo federal continuava acreditando que era primordial produzir espaços territoriais com eficácia econômica, com investimentos pontuais e setorializados nas grandes cidades. Assim, caberia aos municípios incorporar as questões urbanas consideradas pelo governo federal como algo secundário e desvinculado do crescimento econômico do país. Então, mais uma vez, o discurso ideológico está presente na análise do planejamento urbano do Brasil, em que a classe dominante e o Estado camuflam seus verdadeiros interesses.

Pode-se perceber que o grande entrave quanto à efetivação coerente da política urbana consiste na dissociação entre a prática do planejamento urbano e a política desenvolvimentista nacional, pois desconsidera como de responsabilidade do governo federal as questões de desenvolvimento urbano. Contudo, os movimentos sociais foram se fortalecendo e abrangendo um universo cada vez mais amplo e diversificado de integrantes contrários a essa postura do poder estatal.

A segunda parte deste capítulo contextualiza o processo de redemocratização da política brasileira e seus reflexos no âmbito institucional. Após 20 anos de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, o Estado continuava com a mesma postura frente às questões sociais, o que colaborou para o fortalecimento dos movimentos sociais que reivindicavam por melhores condições de vida, através da redemocratização do país. Esses movimentos acreditavam que a alteração do sistema político, com a inclusão de um Estado democrático, pudesse mudar a cultura política nacional. Neste contexto, são analisados alguns artigos da CF de 88 buscando desmistificar certos “jargões” referentes à autonomia municipal e ao processo de democratização e descentralização do país.

A esse respeito, deve-se ressaltar a importância do artigo 182 da CF de 88 em que a política de desenvolvimento urbano passa a ser função do poder público municipal, através da figura do plano diretor, como um instrumento urbanístico responsável pela implementação das legislações municipais de ordem abrangente. Acreditava-se que, somente, através de um planejamento urbano, incorporado na figura do plano diretor, seria possível reverter a crise econômica e social que se figurava nos municípios brasileiros. Contudo, vale ressaltar que, desde a década de 30, a figura do

plano diretor sempre esteve presente na política pública, porém não conseguiu reverter esse quadro.

A terceira parte deste capítulo procura evidenciar os desafios dos municípios frente à modernização legislativa, em que passam a ter autonomia para legislar, planejar e administrar sua própria realidade sócio-territorial. Para compreender como ocorreram os desdobramentos pós-constitucionais, frente a essa autonomia da esfera municipal, o trabalho apresenta uma pesquisa realizada por Adauto Lúcio Cardoso, juntamente com a equipe do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/ UFRJ, em que analisaram as leis orgânicas e os planos diretores referentes ao universo de 50 municípios brasileiros. Os resultados, apresentados pela pesquisa, mostraram que a modernização do discurso da Constituição, juntamente com a reincidência da figura do plano diretor, não foi suficiente para assegurar perspectivas efetivas de governabilidade aos municípios brasileiros.

A partir deste momento, o trabalho pretende centrar suas argumentações frente aos pré-requisitos necessários para que essa descentralização ocorra efetivamente, de forma que são evidenciados aspectos concernentes à estruturação interna das prefeituras municipais relacionados à reforma administrativa, tributária, capacitação dos funcionários, maior integração entre as diversas políticas e ruptura com as antigas relações de poder. Enfim, entendemos que a implementação da política de planejamento (de qualquer natureza) deve ser precedida de um fortalecimento da gestão municipal, que se refere diretamente à estruturação interna das prefeituras municipais.

Voltando para as questões constitucionais, o processo de insucesso de aplicação das diretrizes da reforma urbana foi assimilado pelos governantes locais, arquitetos-urbanistas, dentre outros profissionais envolvidos na produção do espaço urbano, como uma necessidade de elaboração de uma lei federal que regulamentasse os instrumentos urbanísticos, bem como o estabelecimento de prazo para a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores. Neste contexto, o trabalho apresenta abordagens referentes à importância do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos urbanísticos, bem como a atuação do Ministério das Cidades frente à elaboração de um guia prático para implementação de “Planos Diretores Participativos” nas cidades com mais de 20.000 habitantes, pertencentes às regiões metropolitanas, de interesse turístico e em áreas propícias a impactos ambientais. Observa-se que, mais uma vez, o plano diretor está em

pauta, porém, agora, ressalta-se a participação popular como uma medida fundamental para sua implementação na escala municipal.

Ao longo das alterações pertencentes à política urbana brasileira, pode-se pensar no aparecimento de uma outra cultura de planejamento urbano em que se incorpora o discurso participativo como uma forma de implementar as reformas urbanas e sociais nos municípios. A partir deste momento, o trabalho apresenta um balanço geral realizado pelo Ministério das Cidades referente aos municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborarem o plano diretor. Resta saber se os Planos Diretores Participativos conseguirão sair do plano-discurso para o plano-ação, ao contrário dos que o antecederam.

4.1 Introdução à política urbana nacional e seus entraves na prática

Para uma melhor compreensão das contradições que têm dificultado, no Brasil, a implementação da política urbana é importante analisar o processo de institucionalização do planejamento urbano durante o governo militar.

Segundo Monte-Mór (1980, p.29), no início da década de 60, o Estado tinha interesse em adotar uma “política de planejamento urbano como medida de governo”, uma vez que o país estava em crescente processo de industrialização e urbanização. Neste contexto, Moraes (1996, p.47) acrescenta que o objetivo principal dessa adoção “pautava-se pela elaboração de política urbana nacional visando uma maior articulação e integração do Estado frente aos problemas regionais e urbanos emergentes”. Esse período foi marcado pela necessidade de adoção da política urbana como uma forma de resolver a incidência dos problemas urbanos, principalmente nas metrópoles. Esse era o discurso que estava em pauta naquela conjuntura.

O regime militar representou o momento do ápice da dicotomia técnico/política, ou seja, da tecnocracia. Segundo Monte-Mór (1980, p.30), “com o afastamento do poder de parte das elites políticas e da totalidade da população”, a tecnocracia encontrou um campo propício para seu firmamento na aliança entre “os militares e a burguesia nacional e estrangeira no processo de desenvolvimento” do espaço urbano-industrial.

Vale ressaltar as alterações de âmbito nacional ocasionadas pela política de Castelo Branco para, em seguida, compreender seus reflexos na política habitacional. De acordo com Fausto (2001, p.470) a verdadeira intenção do governo militar – mascarada por um discurso de inserção da questão urbana na política governamentista – era “restringir a democracia”, “reformular o sistema econômico capitalista”, “controlar a massa trabalhadora do campo e da cidade”, e “promover uma reforma do aparelho do Estado”. Como uma forma de exemplificar a atuação desse poder autoritário, em linhas gerais, pode-se ressaltar a efetivação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que procurou reequilibrar as finanças da União por meio do aumento de impostos, redução dos salários dos trabalhadores e proibição de qualquer tipo de mobilização social. Em contrapartida, esse processo aumentou a insatisfação da massa trabalhadora e que foi “acalentada” pelo discurso da “casa própria” como uma das medidas de atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Bernardes (1986, p.90) recorda que, desde o início, o BNH consolidou-se como um banco, e “sua atuação não se afastaria de um programa setorial”. Devido à natureza de banco, seu interesse não focaria em investimentos voltados para habitação de interesse social, mas associar-se-ia aos interesses da indústria da construção civil que atenderia um outro público com capital de investimento. O dinheiro público – originado das poupanças dos trabalhadores (FGTS)⁸² – seria transferido para a incorporação de investimentos na construção civil em que o BNH seria o agente financiador⁸³. Em relação a essa abordagem, Moraes (1996, p.49) ressalta que a lógica do capitalismo empregada pautava-se em “investimentos em habitação” o que acarretaria aumento na “geração de empregos urbanos na indústria civil”, a baixo-custo.

Paralelamente, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi criado como um órgão gestor e coordenador do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), sendo financiado pelo Fundo de Financiamento de Planos de

⁸² Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. De acordo com Fausto (2001, p.472), “o fundo é constituído por importâncias recolhidas mensalmente, na forma de um depósito bancário em nome do trabalhador. Ele só pode ser levantado em casos específicos, como despedida injusta, compra de casa própria, casamento, aposentadoria”. O FGTS surgiu como forma de substituir a estabilidade no emprego após dez anos de serviço, garantida pela CLT. Foi uma medida que teve conseqüências negativas sobre os trabalhadores, pois muitas das formas de recolhimento não foram de fato efetivadas e a correção monetária ocorria abaixo da inflação. Assim, o dinheiro do fundo não compensou a perda da estabilidade garantida pela CLT.

⁸³ Bernardes (1986, p.91) ressalta que, a princípio, “pode não ter sido essa a intenção primeira do poder público ao instituir o BNH. No entanto, a possibilidade de vir a se constituir em um poderoso instrumento financeiro, encabeçando todo um sistema de poupança e empréstimo, afastou o órgão de sua diretriz”.

Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN) através de recursos do FGTS. Conforme as análises de Monte-Mór (1980, p.31), Bernardes (1986, p.87) e Moraes (1996, p.47) essas duas medidas governamentais – o BNH e o SERFHAU – deveriam ser trabalhadas articuladamente dentro da política do Ministério do Interior (MINTER), criado pelo Decreto-Lei 200. Bernardes (1986, p.89) acrescenta que a intenção de articular essas duas medidas é inerente ao reconhecimento do Governo Federal quanto à necessidade de uma “orientação urbanística para o desenvolvimento dos programas habitacionais”. Dessa forma, o processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil não ocorreu a partir da questão urbana⁸⁴, mas da habitação⁸⁵ como elemento intrínseco aos “problemas urbanos” no país.

Segundo Moraes (1996, p.47), essas duas medidas tinham funções diferenciadas, porém articuladas. O SERFHAU deveria atuar com “a função de planejador” e o BNH “como executor, seria responsável pela captação de recursos e financiamento de investimentos na área habitacional”. Entretanto, com o fortalecimento do BNH, o SERFHAU teve sua importância reduzida na coordenação do SPNLI, e essas duas medidas passaram a desenvolver suas atividades separadamente. Essa separação entre o órgão detentor de recursos e àquele ligado à política urbana acarretou o agravamento dos problemas urbanos, principalmente, nas metrópoles, através do déficit de moradia, carência de infra-estrutura, deficiência do sistema de transporte, poluição, violência urbana, dentre outros que foram relegados a segundo plano pela política de desenvolvimento econômico do governo.

Pode-se perceber que, após 1964, com o governo militar, o planejamento urbano⁸⁶ no Brasil foi institucionalizado, porém tinha pouca abrangência nas prioridades

⁸⁴ Segundo Bernardes (1986, p.87), essa “questão urbana” a que o governo nacional se referia estava restrita à escala intra-urbana (local), pois ainda não havia um “consenso quanto a medidas concretas a serem propostas” no âmbito nacional e regional. Percebe-se o discurso ideológico utilizado pelo governo ao elencar a questão urbana como inerente ao processo de desenvolvimento nacional, porém relega para o município essa responsabilidade. Outro ponto importante é a criação do BNH como uma forma de “resolver” o problema de déficit habitacional que, conforme se verificará, não passaria de mais um discurso.

⁸⁵ Percebe-se a influência do modelo progressista-racionalista na formação da concepção de planejamento urbano no Brasil. Na concepção modernista, a habitação deveria ser uma “máquina de morar” em que o homem moderno, ou homem-tipo, exerceria suas funções universais. Assim a questão habitacional era elencada como um dos elementos que o planejamento urbano deveria abarcar.

⁸⁶ Segundo Bernardes (1986, p.88) é importante ressaltar que, durante a década de 1960, embora os urbanistas e arquitetos possuíssem uma “visão crítica da sociedade” em que viviam, acreditavam encontrar no planejamento urbano uma possibilidade concreta de ordenar o espaço através de técnicas próprias de controle de seu uso. Esse pensamento urbanístico associado à técnica como solução para os

do aparelho estatal, que relegava a problemática da questão urbana apenas à escala municipal. Daí o caráter político quanto à implementação do planejamento urbano pelo governo federal e estadual.

A pequena significação da questão urbana para o aparelho estatal instalado em 1964 é confirmada pelo fato de que o Decreto-Lei 200, de 1967, ao definir a estrutura organizacional do governo e explicitar a competência de seus órgãos, não se refere ao desenvolvimento urbano. (BERNARDES, 1986, p.87).

Vale ressaltar que na década de 70⁸⁷, o número de cidades cresceu, sendo a maioria com menos de 20.000 habitantes, porém a população passou a se concentrar cada vez mais nas metrópoles, principalmente, nos pólos industriais (Rio de Janeiro e São Paulo). Essa concentração populacional, em grandes cidades, ocorreu também em relação à distribuição desigual de investimentos por parte do BNH, predominante na região sudeste⁸⁸. Como reflexo, essa lógica de distribuição regional se transferiu para a própria produção do espaço intra-urbano, em que as áreas centrais recebiam maior investimento em relação à infra-estrutura – que afetava diretamente no aumento do preço do solo urbano e do próprio imóvel –, configurando processos de natureza especulativa⁸⁹, enquanto a periferia estava à margem.

Pode-se perceber que as raízes do planejamento urbano no Brasil estavam se formando através de uma estrutura organizacional dividida, em que o planejador do espaço era desvinculado da ação executiva, que, por sua vez, estava atrelada ao domínio do Estado centralizador e autoritário. Essa dissociação entre a teoria e a prática, na verdade, significou um entrave no processo de formação do planejamento urbano, como uma medida que pudesse, de fato, ser efetivada. Vale ressaltar – antecipando às discussões mais atuais sobre os desdobramentos do planejamento urbano – que esse discurso é recorrente na realidade das cidades brasileiras de uma forma abrangente.

problemas urbanos – iniciado a partir da revolução de 1930 – continuava presente como legado das concepções progressista-racionalistas dos arquitetos modernistas formadores do CIAM. A partir desse entendimento surgiram os primeiros planos integrados ou “compreensivos”.

⁸⁷ Em 1970, 50,8% da população nacional residiam nas 3.952 cidades; em 1980, praticamente 60% da população residiam nas 3.991 cidades. Ou seja, crescia consideravelmente a urbanização brasileira.

⁸⁸ Segundo Monte-Mór (1980, p.34), em 1973, “58,63% dos investimentos do BNH se concentraram na região Sudeste, e 15,89% na região Nordeste”.

⁸⁹ Monte-Mór (1980, p.35) define “especulação imobiliária” como “retenção da terra improdutiva (no caso urbano, desocupada), com o objetivo de auferir maior renda futura a partir da sua valorização, esta provocada pela agregação de capital ao seu entorno”. Assim, deve-se tomar cuidado com a utilização dessa expressão a fim de não banalizá-la.

O SERFHAU, conforme as análises desenvolvidas por Monte-Mór (1980, p.40) e Bernardes (1986, p.91), tinha como objetivo descentralizar as questões urbanas a nível federal, de forma a atuar somente nos municípios⁹⁰, através da adoção de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado⁹¹ (SNPLI). O programa consistia na elaboração e coordenação de políticas de desenvolvimento local (intra-urbana) através de leituras técnicas para o desenvolvimento dos diagnósticos das cidades médias e pequenas. A metodologia adotada tinha como objetivo elaborar um plano urbanístico integrador que abrangesse toda a realidade físico-territorial, sócio-econômica e administrativa do território municipal. O que colaborou para uma maior compreensão do governo local diante da realidade territorial, porém não tinha caráter participativo. As pessoas envolvidas em sua elaboração eram profissionais que acreditavam no conhecimento técnico como elemento primordial para a compreensão do espaço social urbano.

As posições assumidas pelo aparelho estatal, ao tratar o urbano, raramente são coincidentes: o discurso dos planejadores e, até mesmo, a explicitação oficial de diretrizes não correspondem, a rigor, às ações desenvolvidas pelo Estado como agente promotor do desenvolvimento, através de suas políticas públicas (BERNARDES, 1986, p. 89).

Contudo, naquele momento, essa proposta de planejamento urbano descentralizadora, focada no local, não se articulava com as políticas regionais e nacionais cuja ação centralizadora e autoritária do Estado priorizava o modelo de desenvolvimento apoiado na concentração urbana das cidades metropolitanas e no processo de intensificação da industrialização. Enfatiza Moraes (1996, p.48) que “a

⁹⁰ A princípio, a atuação do SERFHAU abrangeria as cidades de população superior a 50 mil habitantes. Com base neste universo de trabalho, o SERFHAU financiou, no período de 1967-1969, “a elaboração de 18 estudos urbanos”. Entretanto, como forma de abranger um maior número de municípios, em junho de 1969, esse estudo se estendeu para “457 centros urbanos”. E em “1973, 68% dos municípios onde o SERFHAU atuou tinham população inferior a 50 mil habitantes, 28% entre 50 e 250 mil habitantes e 4% superior a 250 mil habitantes”. Observa-se que o SERFHAU atuou mais em municípios menores do que propriamente nas grandes cidades (MONTE-MÓR, 1980, p.35-37).

⁹¹ O SNPLI foi criado “através do Decreto Federal nº59.917, de 30 de dezembro de 1966”. A importância do SNPLI foi reconhecida no “Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, formulado durante o governo Castelo Branco (1964-1967)”, em que estabeleceu diretrizes para sua implantação que consistiam na descentralização político-administrativa, envolvimento da população, introdução de medidas de monitoramento para aplicação do planejamento, intenção de modernização das administrações municipais, elaboração de estudos de base para elaboração da política urbana nacional, dentre outros aspectos (MORAES, 1996, p.47). Pretendia-se que essas diretrizes fossem implementadas com o envolvimento do SERFHAU na escala local.

ênfase dada ao planejamento integrado, tanto a nível intra como inter-urbano, expressa no Plano Decenal, na criação do SNPLI e do SERFHAU, manteve-se no discurso”.

A conseqüência prática do desinteresse do governo federal frente às questões municipais se refletiu na falta de recursos financeiros para implementação dos planos municipais. Assim, a atuação do governo local se restringia à contratação de uma equipe técnica consultora para elaboração dos planos como uma tentativa de conseguir financiamento do governo federal.

A falta de coordenação das ações diversas ao nível local, espelhada na não-implantação dos planos serfhalianos apenas evidencia a fragilidade do sistema montado. Na verdade, o SNPLI se transformou apenas num promotor de documentos técnicos que tinha, em última instância, o papel de modernizador das burocracias municipais (Monte-Mór, 1980, p.39).

A esse respeito, Bernardes (1996, p.92) acrescenta que o SERFHAU pode ser caracterizado como uma “agência de financiamento voltada essencialmente para a elaboração de planos municipais”, sendo que sua atuação foi considerada pelo governo federal como descentralizada por não representar os verdadeiros interesses de desenvolvimento do país. Por conseguinte, os planos elaborados não eram implementados e se transformavam em um “amontoado de papéis engavetados”. Ou seja, planos-discurso. Será que todas essas análises convergem para um discurso ideológico camuflado de “boas intenções” pelo poder estatal? Não existem, de fato, boas intenções, precedidas de práticas sociais, na estruturação da política urbana nacional? Ou melhor, planejamento urbano quando vinculado à política torna-se mero “discurso”? Pretende-se responder a essas perguntas ao longo do desenvolvimento deste capítulo.

Ao analisar a abordagem do SERFHAU com relação à elaboração de planos urbanísticos, pode-se dizer que apresentou inovações quanto à inclusão de leituras técnicas, assim como representou a primeira iniciativa de desenvolvimento municipal indissociável do crescimento econômico, político e social do país. Assim, “no discurso”, a questão urbana estava sendo atrelada às questões públicas municipais. Infelizmente, essa política de planejamento não incluía a participação da população local e dos

diversos agentes atuantes na produção do espaço urbano. O resultado foi a elaboração de planos tecnocratas⁹² que não condiziam com a realidade do município.

Essa política de planejamento urbano não chegou a ser implementada nos municípios, tendo em vista: distanciamento entre a figura do planejador e do executor; a ausência de um órgão institucional encarregado de implementá-la; o caráter universal de propostas para todos os municípios; as críticas quanto ao seu caráter normatizador (em forma de lei), a falta de autonomia dos municípios em que a reforma tributária de 1976⁹³ contribuiu para este entrave, e a ausência de uma modernização na administração municipal.

Diante do exposto, percebe-se que a formulação de uma política urbana nacional deveria se embasar, primeiramente, em uma escala local para depois transpor para uma escala regional-nacional. A partir da descentralização da atuação federal, com o envolvimento dos Estados, o SNPLI poderia ser efetivamente implantado. Contudo, o discurso de uma nova política urbana nacional, marcada pela descentralização político-administrativa, não foi, de fato efetivado, sendo enfraquecido pelo que se chamou de “milagre brasileiro”.

De acordo com as análises de Fausto (2001, p.485), “o período do chamado ‘milagre’ estendeu-se de 1969 a 1973, combinando o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação”, o que colaborou para a elevação do PIB. Esta medida econômica, que gerou alta concentração de renda, foi desenvolvida pelo Ministro Delfim Neto, que defendia “fazer crescer o bolo para só depois pensar em distribuí-lo”. Em linhas gerais, o país desenvolvia-se economicamente com o incentivo à indústria automobilística, aumento de exportações agrícolas, dentre outros aspectos. Porém, no âmbito dos programas sociais – saúde, educação, habitação

⁹² Essa expressão “plano tecnocrata” está se referindo, peculiarmente, à contratação de consultoras por parte de prefeituras municipais para elaborarem esses planos. As pessoas envolvidas na elaboração deste material eram profissionais técnicos que não estavam diretamente envolvidos nas relações sociais que se formavam nos respectivos espaços urbanos. Esses profissionais acreditavam que apenas o conhecimento técnico seria suficiente para compreender toda a realidade sócio-econômica, físico-territorial do município e transformá-la.

⁹³ Segundo Serra (1991, *apud* MORAES, 1996, p.50), o texto da reforma tributária “alegava que a autonomia dos estados e municípios era um obstáculo a um planejamento correto”. Em vista da ausência de reformas que melhorassem a distribuição dos recursos públicos, principalmente, para o âmbito municipal, existia um forte interesse pelo governo local de elaborarem esses planos. Essa era uma maneira de conseguirem algum subsídio dos governos federal e estadual. Dessa forma, a elaboração do plano era vislumbrada pelo governo municipal como uma forma de arrecadar recursos financeiros para realização de reformas locais, mas não necessariamente, implementar as indicadas pelos planos diretores.

e, até mesmo, em relação ao planejamento urbano – havia um retardamento ou mesmo abandono pelo Estado. Nota-se que, neste período, o salário dos trabalhadores de baixa qualificação sofria redução, e em contrapartida, a mão-de-obra “qualificada” tinha seu salário aumentado⁹⁴.

Dentro deste contexto, Fausto (2001, p.495) ressalta que, em 1973, no governo Médici, “ocorreu a primeira crise internacional do petróleo”, como consequência da “chamada Guerra do Yom Kippur, movida pelos Estados árabes contra Israel”. Essa crise afetou profundamente a economia brasileira, que importava grande quantidade de petróleo. O governo brasileiro optou por incentivar o programa nuclear, a substituição parcial da gasolina pelo álcool e construção de hidrelétricas. Enfim, a estratégia adotada era buscar novas fontes energéticas que pudessem substituir o petróleo importado. Mesmo diante da crise, no entanto, não se pensava em equilibrar a política de crescimento econômico com o déficit das questões de ordem social na realidade das cidades brasileiras. Em paralelo com a tentativa de crescimento econômico a “todo custo” por parte do governo federal, verificava-se a formação dos movimentos sociais, sobretudo de trabalhadores⁹⁵, que reivindicavam aumento de salários, garantia de emprego e liberdades democráticas.

Até 1974, o Ministério do Interior ainda acolhia o SERFHAU e o BNH, e seu interesse não estava focado no desenvolvimento sócio-econômico dos municípios médios e pequenos – em contraposição aos interesses do SERFHAU – mas em fazer das grandes cidades uma “unidade de produção”. Ou seja, era primordial a produção de um espaço com eficácia econômica, assim como acreditavam as concepções progressistas e racionalistas desenvolvida pelos arquitetos modernistas do CIAM.

Como resultado deste processo, o SERFHAU não conseguiu implementar a política de descentralização da questão urbana por meio do desenvolvimento econômico dos municípios de médio e pequeno porte. Por conseguinte, o governo federal decidiu criar a Secretaria de Planejamento da Presidência Nacional a fim de coordenar uma

⁹⁴ Segundo Fausto (2001, p. 487), “tomando-se como 100 o índice do salário mínimo de janeiro de 1959, ele caíra para 39 em janeiro de 1973”. Esse fato colaborou para o aumento da concentração de renda, em que muitos ganhavam pouco, e poucos ganhavam muito. Pode-se perceber que este aspecto é reincidente na política de governo até os dias de hoje.

⁹⁵ “Em 1979, cerca de 3,2 milhões de trabalhadores entraram em greve no país” (FAUSTO, 2001, p. 499).

política urbana nacional⁹⁶. Monte-Mór (1980, p.49) enfatiza que “no novo contexto não há lugar para a preocupação local”, a cidade assemelha-se à produção de uma empresa ao ser comparada com uma unidade de produção de bens e serviços que deveria gerar lucro – retorno imediato do capital investido. Percebe-se que, gradativamente, o planejamento urbano é tratado no âmbito federal e estadual, acompanhado de uma ação centralizadora em que o Estado decide como essa política será desenvolvida, a quem deverá atender e aonde será implementada. É uma medida de cima para baixo, em que o Estado “dita as ordens”, e não ao contrário, como previa a política do SERFHAU⁹⁷.

Bernardes (1986, p.83) acrescenta que “a ação do poder público, por se realizar necessariamente sobre uma porção do território, contribui, de modo decisivo, para alterar a estruturação do espaço”. Qualquer política pública atua diretamente na dimensão espacial, mas é preciso lembrar que a sociedade e o espaço são indissociáveis seja qual for a medida governamental implementada. Neste sentido, a política urbana se reestruturava, na esfera federal, com a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Local (PNDL), cujo objetivo era resolver os problemas urbanos das grandes metrópoles brasileiras através da desconcentração da população e das atividades econômicas. Para que essa medida se efetivasse, criou-se a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano⁹⁸ (CNDU) como uma solução institucional encontrada para adotar uma política de desenvolvimento urbano nas metrópoles. Paralelamente, o MINTER reconhecia a necessidade de maior integração entre o urbano e o regional, com vistas ao ordenamento do território.

⁹⁶ Bernardes (1986, p.89) faz uma crítica a este momento em que o governo federal “finalmente” abarcaria as questões urbanas em um âmbito nacional. “Mas isso não bastaria para que se efetivassem as medidas decorrentes da política urbana proposta, em consequência dos conflitos internos no aparelho estatal e do jogo de pressões de toda ordem que sobre ele se exercem”. Ou seja, os conflitos de interesse de uma classe dominante no poder se sobrepujam à implementação de certas políticas públicas, cuja amplitude não estivesse atrelada aos seus interesses particulares. Não importa a elaboração de “discursos” no âmbito da criação de políticas sociais, se, contudo, os diversos interesses dos agentes políticos não estiverem sendo elencados. Pode parecer uma repetição ressaltar essa abordagem, mas o objetivo é mostrar que a política urbana no Brasil, desde a sua institucionalização, sempre esteve embasada em formulações de discursos que não se remetiam à realidade social urbana, mas sim ao fortalecimento da lógica capitalista dominante.

⁹⁷ Cardoso (1997, p.83) ressalta que o SERFHAU foi extinto em 1974, em que “a intervenção pública sob o urbano se reestrutura na esfera federal” através da formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O objetivo dessa política era reestruturar, especialmente, a população e as atividades econômicas com a desconcentração das metrópoles.

⁹⁸ Órgão responsável, entre 1974 e 1985, pela gestão da política urbana no âmbito federal. De acordo com Bernardes (1986, p.109), a instituição do CNDU era vinculada ao MINTER e “pretendia obter uma integração maior do comando da política urbana, no nível do próprio Ministério, ao qual se vinculam os grandes investimentos urbanos do BNH”.

Segundo Bernardes (1986, p.111), em 1977, a CNDU teve importância fundamental na “definição das diretrizes da Política Urbana para 1980”, que deveriam se basear em três princípios básicos: melhorar a “distribuição da população no território nacional” – tendo em vista o alto índice demográfico nas metrópoles –, “exigência de diretrizes que orientassem o desenvolvimento urbano buscando a melhoria da qualidade de vida”, e a “necessidade de coordenar as ações setoriais nas cidades” – como uma forma de descentralizar as ações pontuais que atendem apenas a população com melhor poder aquisitivo. Neste momento da política urbana nacional, o governo federal reconhece, como ponto de partida para o desenvolvimento urbano, a necessidade de assegurar uma distribuição mais adequada do desenvolvimento econômico – com a inclusão das cidades de médio e pequeno porte – por meio da “descompressão urbana”. Essa medida contribuiria para a “integração do território nacional” com as demais regiões como reflexo da diminuição das “disparidades inter-regionais”.

Percebe-se que as causas dos “problemas urbanos” começavam a ser elencadas como os elementos responsáveis pelos entraves da prática efetiva da política urbana nacional. Ou seja, os problemas urbanos não eram os entraves do desenvolvimento social, mas reflexo do sistema capitalista responsável pela formação, produção e reprodução do espaço físico-territorial de uma forma que as desigualdades sócio-econômicas eram evidenciadas e inerentes a esse processo.

Acrescenta-se a esta etapa, conforme ressalta Bernardes (1986, p.111-112), que também estava sendo prevista a “descentralização das ações federais” com a inclusão das instâncias estaduais e municipais, pois se acreditava que essas instâncias tinham melhores condições para adequar as diretrizes da Política Urbana Nacional às suas peculiaridades regionais e locais. Pressupunha-se que essa descentralização político-administrativa estaria precedida de “melhores condições técnicas e financeiras”, como resultado da “transferência de recursos da União”. Em meio a essa discussão, a CNDU previa, para o desenvolvimento intra-urbano, a inclusão da política do bem-estar social, pelo poder público, que consistia no incentivo à “utilização do espaço urbano, à habitação, ao transporte urbano, ao abastecimento de água e saneamento ambiental, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e ambiental”.

O desenvolvimento sócio-espacial estava sendo atrelado ao incentivo à melhoria da infra-estrutura nas cidades como uma forma de melhorar a qualidade de

vida da população, sem distinção de renda e localização territorial. Assim, o poder público, pelo menos no discurso, começava a se preocupar com a apropriação menos desigual do solo urbano e sua forma de acessibilidade à população de baixa renda como um direito social. Essas diretrizes evidenciavam a importância do planejamento urbano, a necessidade de coordenação das políticas entre os vários níveis de governo e a urgência de uma reforma urbana na Constituição Federal. Porém, mais uma vez, o discurso não conseguiu se aplicar à realidade, na medida em que o CNDU – apesar de ter reconhecido os problemas urbanos e regionais – não definiu o encaminhamento dessas questões, nem os instrumentos adequados para sua implementação. Além desses fatores, é importante ressaltar que os recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano foram insuficientes à alocação de infra-estrutura básica no âmbito estadual e municipal, e não se verificou, de fato, uma alteração na postura do governo federal frente ao discurso “reformista” elaborado.

Apesar da transferência dos assuntos urbanos para o MINTER e da criação do CNDU com sua Secretaria Executiva vinculada a uma das subsecretarias do Ministério e apesar, ainda, dos objetivos da política urbana enunciados e dos esforços despendidos para sua consecução, não há como negar terem sido muito restritos os resultados alcançados (BERNARDES, 1986, p. 113).

Em linhas gerais, pode-se perceber que o grande entrave quanto à efetivação coerente da política urbana consistiu, basicamente, na dissociação entre a prática do planejamento urbano e a política desenvolvimentista nacional.

4.2 A redemocratização e seus reflexos no âmbito constitucional

Na década de 80, após vinte anos de institucionalização do planejamento e da política urbana no Brasil, o quadro sócio-econômico e político encontra-se em crise, impulsionando a formação dos movimentos sociais que reivindicam por melhores condições de vida e da redemocratização do país.

Vive-se uma crise política marcada, por um lado, pela emergência de novos sujeitos políticos e sociais que forçam as comportas da democratização, e, por outro lado, pela busca de um novo arranjo que permita às forças

conservadoras que apoiavam o regime militar a manutenção de sua hegemonia (CARDOSO, 1997, p.81).

No âmbito social, conforme ressaltam Cardoso (1983, p.229) e Costa (1988, p.890), as classes populares sempre reivindicaram habitações e serviços urbanos, porém, a situação política – caracterizada por um Estado autoritário, centrado no desenvolvimento econômico e industrial do país, e que não assumia como sua responsabilidade as origens dos problemas urbanos – contribuía para o enfraquecimento da unificação de um movimento social a nível nacional. A crescente insatisfação social conseguiu se fortalecer por meio do momento político caracterizado pela campanha das “diretas já” expressa pela vitalidade das manifestações populares que reivindicavam mudanças na estrutura política do país. Esses manifestantes acreditavam que, com um Estado democrático, as questões sociais, principalmente em relação ao direito social da propriedade, pudessem ser implementadas.

Neste contexto, segundo Costa (1988, p.889), surgem reivindicações voltadas para a necessidade de Reforma Urbana⁹⁹ que “visa garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso a terra, determinado principalmente pelo direito à moradia digna, em seu sentido amplo”. Ou seja, deveria abarcar também “saneamento básico, transporte e equipamentos coletivos em geral”. O discurso da Reforma Urbana está atrelado à reivindicação do bem-estar social.

Os movimentos sociais reivindicam soluções no sentido de mitigar os impactos do processo de acumulação do regime capitalista, marcado por desigualdades na distribuição de renda e de investimentos públicos e privados espacialmente, que reflete na segregação sócio-espacial¹⁰⁰ presente em grande parte das cidades brasileiras. O resultado desse processo se caracteriza, conforme verificado, pelos problemas urbanos em que incide a miséria, a pobreza e a violência urbana. Então, surge um movimento¹⁰¹ propondo mudanças sociais estruturais como solução para as causas dos

⁹⁹ De acordo com Maricato (1994, p.310), “o movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como CPT Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais” que emergiram nas grandes cidades, a partir de meados dos anos 70.

¹⁰⁰ O direito individual em detrimento do direito social a terra, em alguns casos, pode ampliar o fenômeno de especulação imobiliária. Uma vez que, o proprietário interessado em maior lucratividade da terra, no mercado capitalista, tem a opção de deixá-la improdutiva e desabitada. O resultado é a produção de vazios urbanos a espera de investimentos públicos ou privados que influenciarão, diretamente, no aumento do preço do solo e da própria construção.

¹⁰¹ Conforme enfatiza Maricato (1994, p.311) esse movimento social representa a unificação de dois grupos, em que o primeiro reivindica pelo direito à terra agrária e o segundo, pelo direito social da terra

problemas urbanos. Essa concepção se contrapõe aos ideais modernistas em que se acreditava na formulação de “modelos urbanos” como resposta a esses problemas.

A reforma urbana não aparece como a panacéia contra todos os males, porém visa atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade (COSTA, 1988, p. 890, grifo nosso).

O processo de redemocratização é, na verdade, uma tentativa de alteração na cultura política, como forma de ocasionar transformações sociais que se faziam necessárias. Nesse aspecto, a transformação política se pauta também pela redefinição no processo social, uma vez que novos sujeitos e uma nova cultura política tornam-se emergentes. A formação desses movimentos sociais significa um avanço na ordem política e social do país, principalmente, pela sua própria natureza apartidária. Ou seja, não se vinculam a nenhum partido, são organizações de base, autônomas e, assim, rompem com o populismo que até então caracterizava a ação política entre as classes populares, em que predominava um discurso desvinculado da realidade sócio-territorial. A crítica ao autoritarismo resultou também em uma negação da própria necessidade e da importância do planejamento urbano, concebido como algo intrinsecamente autoritário, marcado pelo saber técnico e desvinculado da participação popular. Neste contexto, a valorização da cultura popular também estava em pauta.

Vale ressaltar que os profissionais técnicos também fazem parte deste grupo formador dos movimentos sociais, pois – assim como grande parte da classe popular – estavam descrentes da política urbana que se firmava no país. Não havia uma associação entre esses profissionais que formulavam os planos e o órgão executor encarregado de implementá-los conforme a experiência do SERFHAU. Como os planos não saíram do discurso, houve um descontentamento crescente por parte dessa classe de intelectuais. A esse respeito, Cardoso (1983, p.231) acrescenta que esse descontentamento é

urbana. A consolidação desses dois grupos resultou na formação da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR). O ANSUR deveria assessorar os movimentos existentes e também na “elaboração de uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos e contribuísse para sua unificação”. Dessa forma, esse movimento conseguiu se fortalecer mais do que os anteriores, pois concentrava um maior número de pessoas interessadas na questão urbana. Era um movimento menos fragmentado, devido à confluência de interesses, e representou a raiz ao Movimento pela Reforma Urbana.

generalizado, e que além da igreja¹⁰², os “arquitetos, professores e médicos também colaboram com grupos populares, desejosos de dar sentido político ao seu saber profissional”. Este é um momento importante, em que ocorre a associação entre duas classes, até então com interesses díspares, frente ao alargamento do espaço da presença das camadas excluídas. Vale recordar, conforme Cardoso (1983, p.236) enfatiza, que “no Brasil, o povo sempre foi passivo, desunido e incapaz de ação autônoma”. Então, esse é um momento de ruptura na estrutura organizacional do país.

Em contrapartida, a autonomia dos movimentos sociais, marcada pela ação reivindicativa autêntica e positiva, não indica sua plena efetivação pelo novo sistema político, em razão de sua cultura política enraizada no clientelismo e populismo. Mesmo que os movimentos sociais tenham significado uma ação positiva contra um Estado autoritário e uma elite reincidente no poder, ainda sim, não estavam longe de receber influências deste grupo dominante. Apesar desta característica da política brasileira – em que interesses particulares de grupos dominantes, às vezes, se sobrepõem à vontade social –, Costa (1988, p.890) reforça que o movimento social pela Reforma Urbana conseguiu adquirir “contornos de movimento nacional” a partir da convocação da Assembléia Nacional Constituinte, cujos integrantes começaram a se reunir a 1º de fevereiro de 1987. Diversas entidades profissionais, sindicais e de movimentos populares, que faziam parte desse movimento, ansiavam pelo “encaminhamento de proposta popular de emenda à Constituição pela Reforma Urbana”.

Conforme ressaltam Maricato (1994, p.311) e Costa (1988, p.890-891), esse grupo, integrante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), apresentou propostas estruturantes ao se referirem: à função social da propriedade (com a inclusão de instrumentos de regularização de áreas desocupadas e subutilizadas); à política habitacional (através de programas públicos habitacionais com finalidade social); transportes e serviços públicos (natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídio do poder estatal), e gestão democrática da cidade (criação de conselhos democráticos, audiências, públicas, plebiscitos, dentre outros). Enfim, as propostas se direcionam para a função social da cidade e enfatizam que é função do Estado garantir a implementação das políticas sociais e urbanas nas diferentes instâncias governamentais, principalmente nos municípios. O poder público deveria ter maior controle sobre as áreas subutilizadas

¹⁰² Cardoso (1983, p.231) enfatiza que as igrejas “fornecem uma rede de contatos, um espaço democrático de discussões e um mínimo de proteção, que a tornou um elemento imprescindível nesta nova realidade”.

mitigando a especulação imobiliária, a desigualdade da distribuição da terra, e a população deveria ter direito aos benefícios da cidade para melhoria da qualidade de vida.

Estas propostas foram aprovadas, em parte, no texto constitucional e passaram a incidir nas três instâncias governamentais, dando-se ênfase à escala municipal, principalmente, no que concerne à organização político-administrativa, tributária, orçamentária, na política urbana e cultural.

Com todos os efeitos, a Constituição de 1988 refletiu o avanço ocorrido no país especialmente na área da extensão de direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e às chamadas minorias. Entre outros avanços, reconheceu-se a existência de direitos e deveres coletivos, além dos individuais (FAUSTO, 2001, p.525).

4.2.1 Momento de ruptura na política urbana: CF de 88

Do ponto de vista político e institucional, o município brasileiro foi reconhecido efetivamente como parte indissolúvel do Estado. Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988¹⁰³ (CF de 88), “a República Federativa no Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. Esse artigo iguala as competências e funções dos municípios, independente de sua escala geográfica e de sua população, ou seja, eles têm a mesma competência para tributar, legislar e organizar sua administração e seus serviços. Contudo, conforme ressalta Gomes (2000, p.56), “tem-se a necessidade de clareza quanto a atuação do município frente à CF de 88, uma vez que estará partilhando competências com os Estados e com a União”.

Por outro lado, por determinação do artigo 29, “os municípios deveriam elaborar suas leis orgânicas” – que representam uma espécie de constituição municipal – , contribuindo para ampliar os debates no nível local e oportunizar a revisão de antigas práticas relacionadas à sua forma de organização e atuação.

Compete ainda aos municípios, segundo o artigo 30:

¹⁰³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. 12 ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. 429 p.

Legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar, diretamente ou sobre o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, entre outras prerrogativas de autogoverno.

Tendo em vista os conceitos abordados nos artigos supracitados da CF de 88, Arretche (1996, p.76) apresenta esclarecimentos buscando desmistificar a idéia de “autonomia municipal e de fortalecimento da democracia com a participação popular” entendidos como fatores primordiais para o progresso da política pública no Brasil. A autora reflete sobre os conceitos de descentralização e democracia.

Sob o tema descentralização, tem-se discutido processos de reordenamento político-administrativo em virtude da inoperância do governo federal frente aos problemas urbanos, e como um instrumento de democratização das políticas públicas, em direção a formas mais avançadas de participação social. A autora ressalta que as mudanças institucionais em direção à descentralização ocorrem em um contexto de crise do sistema capitalista – presente na deterioração das finanças públicas do governo federal – que se refletirá nos Estados e municípios com a carência de financiamentos para provisão dos serviços públicos. Por conseguinte, o processo de descentralização político-administrativa pode ser entendido como uma forma de “desafogar” o governo federal de suas dívidas e obrigações.

Seja como for, em uma época em que a capacidade regulatória e de investimentos do Estado se acha, muito particularmente no que tange aos Estados superindivíduos da periferia e da semiperiferia capitalistas, bastante reduzida, adotar modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento não é apenas uma opção ideológica: é uma necessidade econômica e política (SOUZA, 2006, p.53).

Numa outra perspectiva, o processo descentralizatório seria um mecanismo de transferência das responsabilidades do governo federal para as administrações locais. Aos governos municipais caberia o ônus político resultante da insatisfação popular decorrente dos processos de concentração monopolista do capital estabelecido em nível nacional. Desse modo, o processo de descentralização seria expressão de uma estratégia de legitimação do governo central, incapaz no quadro da crise, de fazer frente às crescentes demandas do movimento social organizado.

Contudo, a análise do processo de descentralização como resposta à crise fiscal, parece ter menor expressão na literatura do que a idéia de que a descentralização está fortemente relacionada à democratização (Arretche, 1996, p.77).

A autora conclui que, no caso brasileiro, a idéia da descentralização aparece associada à noção de rompimento com a estrutura do Estado centralizado e autoritário, identificado como antidemocrático. Com relação ao conceito de democracia, Arretche (1996, p.77) acrescenta que está muito atrelado aos seguintes elementos:

critérios de igualdade de voto; oportunidade de participação no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para formação da opinião a propósito do objeto da decisão; controle final sobre a agenda; seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade.

No entanto, Arretche (1996) afirma que a realização plena e efetiva deste conjunto de critérios jamais ocorreu. A democracia diz respeito à natureza do envolvimento dos indivíduos na gestão da vida coletiva, podendo ocorrer por representação ou participação direta, e quando acontece em larga escala, onde os governantes estarão atuando, faz-se pelo princípio da representação. Ao passo que, em uma escala municipal – através da descentralização política – a forma de envolvimento da população local pode ser participativa. Ou seja, por definição, democracia é diferente de descentralização.

Isto quer dizer que, na política de um Estado centralizador, não necessariamente há uma gestão mais ou menos democrática, mas sim que há uma concentração de recursos no governo central. Descentralizar é deslocar estes recursos do centro para outras entidades específicas e não, necessariamente, reforçar a democracia através do processo de participação. Dessa forma, equivocadamente, o Estado Central tem sido visto como antidemocrático e o município como símbolo máximo da democracia através da participação efetiva da sociedade. Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento dos recursos implique a abolição da dominação, e que vá resolver os problemas sociais, econômicos e urbanos que afligem, principalmente, a população menos privilegiada.

As avaliações que se seguiram explicam o mesmo processo, porém através de uma outra perspectiva teórica, colaborando para o entendimento de conceitos que, muitas vezes, são usados como verdadeiros discursos – sem se associarem ao momento

histórico e à veracidade dos fatos ocorridos. Assim, é importante sempre associar os conceitos, suas definições e formas de abordagem, com a história daquele período.

Neste contexto, novamente, Chauí (1978, p.3), associa o discurso dissociado da história como precursor da ideologia, em que ocorre um ocultamento do real, porém não deve ser caracterizado como sinônimo de ilusão ou falsidade. E sim como um discurso que se mantém distante dos conflitos daquele momento.

[...] o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica da identificação que unifique o pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante (CHAUÍ, 1978, p.3).

Segundo a autora, dizer que a ideologia não está associada à história significa dizer que o Estado procura camuflar o verdadeiro acontecimento e produzir um discurso neutro de forma que a imagem de progresso e desenvolvimento seja ressaltada e associada à realidade. A autora vai mais adiante em suas análises, ao ressaltar que a ideologia também está dissociada do lugar. Esse lugar não se refere ao meio geográfico, apesar de o Brasil importar idéias estrangeiras, mas remete à falta de articulação com as intenções sociais e políticas da maioria, ou seja, da sociedade.

Dessa forma, pode-se relacionar esse discurso das idéias fora do lugar com o poder hegemônico do Estado em relação a uma maioria, sem poder de decisão. Os planos urbanísticos produzidos pelo SERFHAU refletiam o caráter tecnocrata e autoritário do Poder Público ao utilizar um discurso competente, no qual excluía a sociedade do poder de decisão.

O discurso competente é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado (estes termos agora se equivalem) porque perdeu os laços com o lugar e o tempo de sua origem (CHAUÍ, 1978. p.5).

O discurso competente é algo instituído que deve estar associado a uma idéia de organização, baseada na existência de uma estrutura racionalista inquestionável, representada pelo Estado. Então ao abordar o processo de redemocratização da Constituição, será que estamos diante de mais uma ideologia? Essas análises demonstram as fragilidades do discurso teórico da Constituição frente às prerrogativas

do autogoverno. Contudo, apesar desses apontamentos, não se pode perder de vista que a ação da descentralização político-administrativa trouxe avanços para as políticas públicas municipais.

No âmbito da administração pública, segundo o artigo 37, as três instâncias governamentais obedecerão “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Esse artigo evidencia a necessidade de transparência, na atuação do poder público, visando a uma ruptura com as antigas relações de clientelismo e assistencialismo. A partir desse momento, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, o que aumenta a possibilidade de emprego perante todos os cidadãos, independente de suas relações pessoais e de parentesco com os governantes.

Já o artigo 39 trata da modernização do aparelho administrativo através da constituição de um “conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. Este conselho disciplinará a aplicação de recursos orçamentários para a aplicação no “desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público”. A modernização do aparelho administrativo – através da consolidação de uma estrutura interna formada por profissionais competentes e modernização dos meios de trabalho – é vista como um dos pré-requisitos para se implementar qualquer programa, plano ou política de planejamento em qualquer das três instâncias governamentais. Vale ressaltar que existem outros pré-requisitos em relação à própria forma de abordagem das relações políticas e a disponibilidade de recursos financeiros para implementar as diretrizes do texto constitucional na prática.

A esse respeito, Maricato (1994,) enfatiza que a administração pública sempre foi vista como ineficaz para a democracia e o interesse da coletividade.

A máquina pública administrativa é um produto histórico, sua transformação não é rápida nem simples. Governos ditatoriais, autoritários e/ou elitistas, moldaram a pior face dessa estrutura através de práticas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos etc. Sua inércia à transformação é muito grande e frequentemente essa inércia (ou resistência às mudanças) é respaldada por leis ou procedimentos consolidados (MARICATO, 1994, p.317, grifo nosso).

Diante desse diagnóstico, a autora ressalta a insatisfação e descrença da população frente a essa estrutura administrativa, que a “atende mal e desrespeita”. Segundo Maricato (1994), a estrutura administrativa atua de uma forma fragmentada, em que as atividades são desenvolvidas sem integração, gerando a alienação de seus funcionários com relação ao funcionamento do conjunto. O próprio funcionamento do sistema colabora para sua inoperância, na medida em que não há correlação entre quem elabora as leis e quem as aplica, gerando um discurso cujas legislações não se aplicam à realidade urbana. Dessa forma, essas atividades deveriam se concentrar, segundo a autora, numa mesma secretaria, podendo ser a secretaria de planejamento. Maricato conclui que os problemas mencionados, como verdadeiros obstáculos à aplicação do discurso, apontam também caminhos para sua própria solução. Na medida em que, ao realizar uma reforma administrativa, seguindo as questões apontadas, pode ocorrer uma melhor articulação, por exemplo, entre a formulação da política urbana com o controle do uso e da ocupação do solo, e, assim, da implementação dos instrumentos urbanísticos.

Em relação à parte de tributação, segundo o artigo 145, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão os impostos, taxas (em razão do exercício do poder de política ou pela utilização de serviços públicos prestados ao contribuinte) e contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. Em relação aos municípios, pelo artigo 158, estão previstos transferências de parte da arrecadação da União e do Estado, visando equilibrar as receitas públicas.

Deve-se ressaltar, em meio a esta discussão, que todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na CF de 88, e o artigo 165, determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio de plano plurianual¹⁰⁴ (PPA), leis de diretrizes orçamentárias¹⁰⁵ (LDO) e dos orçamentos anuais¹⁰⁶ (LOA). Qualquer que seja o caso ou situação que obrigue a administração a

¹⁰⁴ BRASIL, CF (1988), segundo o artigo 165, § 1º, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

¹⁰⁵ Ibidem, § 2º, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

¹⁰⁶ Ibidem, § 3º, o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatórios resumido da execução orçamentária.

uma decisão deverá estar previsto nestas três medidas orçamentárias. Dessa forma, essas medidas podem ser associadas com o grau de planejamento de uma prefeitura municipal, na medida em que estabelecem as diretrizes, objetivos e metas de cada secretaria a médio e longo prazo, e, ao mesmo tempo, estima o dinheiro arrecadado para manutenção e investimento do município. Ou seja, busca-se, com o planejamento, uma forma de equilibrar as despesas realizadas pelo município e o dinheiro arrecadado para investimento (receitas municipais). Somente através do equilíbrio entre receitas e despesas municipais, a administração municipal conseguirá implementar seus planos, programas e projetos a médio e longo prazo.

Em relação à reforma urbana, deve-se ressaltar a importância do artigo 182 da CF de 88 em que a política de desenvolvimento urbano passa a ser função do Poder Público Municipal, e tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Conforme recorda Mendonça (2001, p.151), anteriormente à CF de 88, os planos de desenvolvimento urbano, planos de desenvolvimento integrado, ou mesmo planos diretores, como eram chamados, tinham como objetivo principal “constituir documentos” para arrecadar investimentos do Governo Federal. Isso explica o fato de grande parte desses planos não terem sido implementado, conforme se observou através da experiência do SERFHAU. A esse aspecto, Haddad (1980, apud MENDONÇA, 2001, p.151) caracteriza esses planos, que podem ser ou não executados, como “planejamento para negociação”. Neste contexto, os estados e municípios se “acomodam no papel de lutar por recursos de fundos e programas definidos pelas agências centrais de planejamento”. Esses programas, contemplados dentro dos objetivos nacionais de desenvolvimento, não abarcavam os problemas e potencialidades locais e regionais.

Retornando às análises do artigo 182, da CF de 88, o plano diretor é novamente inserido na discussão da política urbana como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Segundo Mendonça (2001, p.153), “a Constituição traz para dentro do plano diretor a legislação urbanística”, que abordará dois aspectos fundamentais: o primeiro significado da função social da cidade, separa o direito de construir do direito de propriedade, ou seja, o Poder Público deve impedir que determinada propriedade fique ociosa ou subutilizada, para isso deve implementar os

instrumentos urbanísticos¹⁰⁷. Mantém a figura do usucapião urbano de interesse social – artigo 183 da CF de 88 – “aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio”. Deve ser ressaltado que o usucapião não se aplica à propriedade do Estado.

O segundo aspecto diz respeito ao caráter urbanístico do plano diretor, “ao definir que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (CF/88, artigo 182, parágrafo 2). A Constituição define o plano diretor como um instrumento responsável pela definição das diretrizes urbanísticas, em que a propriedade privada do solo fica subordinada aos interesses da função social da cidade, em consonância com a política pública e com a inclusão de diversos atores intervenientes na produção e apropriação do espaço urbano. Complementando as análises de Mendonça (2001) e Gomes (2000), Fernandes (2001) remete a aspectos inerentes ao direito urbanístico que se contrapõem à concepção de função social da propriedade exposta pela Constituição. Segundo ele, até a promulgação da CF de 88 não havia um tratamento constitucional adequado com relação à questão urbana, especificamente com relação à propriedade privada. Por outro lado, a Constituição Federal de 1934, estabeleceu como fator prioritário para o crescimento urbano a função social da propriedade. Sobre esse contraponto, o direito à propriedade obteve uma dupla interpretação: Código Civil de 1916 e, posteriormente, pela Constituição Federal.

Nos termos do Código Civil de 1916 (alterado em 2002), “os direitos de propriedade imobiliária urbana são concebidos pela perspectiva do individualismo típico do liberalismo jurídico clássico”. Ou seja, o direito à propriedade privada tem hegemonia frente à função social da propriedade, reforçando o caráter individualista desse código jurídico. Por outro lado, até 1988, o princípio constitucional da função social introduzido em 1934 não foi devidamente definido. Na falta de critérios

¹⁰⁷ A Constituição Federal de 1988, artigo 182, 4 parágrafo, estipula 3 instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade. I – parcelamento, ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovado pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais ou sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Ressalta-se que essas medidas são seqüenciadas, isto é, a segunda somente será implantada com o descumprimento da primeira, bem como a terceira pressupõe o desatendimento à segunda. A legislação obriga, ainda, que a área onde está o imóvel seja delimitada no Plano Diretor.

aplicáveis, tal princípio se tornou vago, razão pela qual o paradigma do Código Civil tem prevalecido até hoje, apesar de já ter sofrido atualizações. Esse código, praticamente, ignora as mudanças sociais que vêm ocorrendo na Constituição Federal.

Frente a essas controvérsias com relação à propriedade da terra, a CF de 88, de certa forma, ocultou essa indefinição ao instituir o princípio da função social da propriedade como algo pleno e absoluto. Por este motivo, Fernandes (2001, p.21) salienta “que o potencial teórico e prático do capítulo constitucional sobre a política urbana ainda não foi devidamente compreendido”. O autor conclui que o direito à propriedade não pode se pautar em uma perspectiva individualista do Código Civil e nem tampouco pela divisão rígida entre poder público e sociedade, mas que se efetivará com a aprovação do Estatuto da Cidade que “com certeza vai consolidar esse quadro” (Fernandes, 2001, p.22).

Diante do exposto, será que o discurso da função social, inserido nos princípios constitucionais, também representa um discurso competente, que mascara a realidade em detrimento do consenso? Fernandes (2001) responde a essa pergunta ao ressaltar que para a função social da propriedade se efetivar, na prática, não basta a legislação federal estipular os instrumentos adequados. Adicionalmente, deve ser elaborada uma lei federal de desenvolvimento urbano (Estatuto da Cidade) que regulamente os instrumentos de política urbana aplicados pelas diferentes instâncias governamentais.

Fernandes (2001, p.22) acrescenta outro aspecto, não menos importante, ao ressaltar que, no período anterior à CF de 88, apesar de diversos instrumentos, como desapropriação, tombamento, instrumentos de proteção ambiental, terem sido criados para a ação do poder público nas áreas urbanas a ação municipal se restringiu à delimitação de perímetros e a aprovação de códigos de obras e de posturas. Assim, os municípios não acompanharam a modernização das leis.

Fernandes (2001) ressalta, ainda, o avanço que a legislação urbanística teve com a aprovação da lei federal n.6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O plano diretor deveria considerar este instrumento, assim como a lei de uso e ocupação do solo, código de obras, código de posturas, legislação ambiental, e

legislação de proteção ao patrimônio cultural¹⁰⁸. Fernandes (2001) conclui que a nova abordagem do plano diretor pela CF de 88 é de grande relevância para a compreensão da dinâmica do mercado imobiliário, agregado a outros fatores urbanísticos e ambientais, bem como dos interesses sociais inseridos no processo de desenvolvimento, uso e ocupação do espaço urbano. Assim como Mendonça (2001), Fernandes (2001) também apresenta uma posição otimista frente à nova abordagem do plano diretor dada pela Constituição, e pela aprovação do Estatuto da Cidade:

[...] A aprovação do projeto do Estatuto da Cidade será certamente importante para dirimir dúvidas quanto à necessidade de regulamentação de instrumentos já existentes, além de criar novos instrumentos tais como solo criado e transferência do crédito de construção (MENDONÇA, 2001, p. 24).

Diante do exposto, esses dois autores, Mendonça (2001) e Fernandes (2001), embora apresentem uma postura otimista frente aos aspectos do plano diretor, também apontam que os municípios brasileiros têm que enfrentar suas limitações, impasses constitucionais, modernização na estrutura administrativa, dentre outros desafios, para conseguirem implementar os planos diretores.

Maricato (1997, p.119), por outro lado tem uma postura pessimista em relação aos planos diretores. Destaca que, desde a época da SERFHAU, não conseguiram alterar o quadro de deficiência social que ainda é imanente na política pública municipal. Contrapõe-se também à idéia que “as cidades são um caos por que não têm planejamento urbano”. Segundo a autora, essa afirmação é absurda, basta recordar as “várias denominações que os planos receberam ao longo dos anos – plano diretor, planejamento integrado, plano urbanístico básico, plano municipal de desenvolvimento” –, mas poucos chegaram a superar o discurso, ou seja, não foram implementados. Daí a idéia da autora de denominá-los “plano discurso”. A autora ressalta que mesmo antes da CF de 88, diversos planos urbanísticos já tinham sido elaborados, porém o quadro da realidade municipal não se reverteu. Mais uma vez,

¹⁰⁸ Através do artigo 216 da CF de 88, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

questiona-se o discurso, só que desta vez não está sendo questionado um discurso tecnocrata e autoritário, mas sim um discurso democrata e participativo.

4.3 Desafios da autonomia municipal frente à modernização legislativa

As mudanças institucionais em direção à descentralização político-administrativa do governo federal como um processo resultante do momento de crise econômica, social e do próprio planejamento urbano, no contexto nacional, se refletem no desafio dos municípios em assumirem novas responsabilidades ao se tornarem unidades políticas autônomas, conforme estabelecido pela CF de 88.

Pela Constituição de 88, os municípios passaram a ter “autonomia” para legislar, planejar e administrar sua realidade sócio-territorial, de forma que ocorresse uma maior articulação entre a cidade e o poder estatal através da inserção do cidadão no contexto político. Temas como desenvolvimento econômico e social, articulação entre as diferentes instâncias, inclusão de novas atividades para propiciar o desenvolvimento local, política de preservação atrelada à questão urbana, implementação de planos diretores vêm ganhando um campo cada vez mais abrangente no contexto municipal. Passa a ser uma questão estratégica e de sobrevivência para o governo local modernizar sua forma de atuação, visando à efetiva implementação das políticas municipais que contemplem as principais demandas locais, e que possam gerar emprego e renda para propiciar uma melhoria na qualidade de vida para a população.

Para compreender como ocorreram os desdobramentos pós-constitucionais frente à autonomia da esfera municipal e a reincidência do discurso do plano diretor – como instrumento urbanístico fundamental para implementação das diretrizes da Reforma Urbana –, Cardoso (1997) realizou uma pesquisa, juntamente com a equipe do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/ UFRJ, em que foram analisadas as leis orgânicas e os planos diretores referentes ao universo de 50 municípios brasileiros¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Esse universo de 50 municípios representavam as maiores cidades do Brasil, que até 1994, quando foi encerrada a primeira etapa da pesquisa, tinham sido produzidos 22 planos diretores, sendo 15 já aprovados pelas Câmaras Municipais e 7 ainda eram projetos de lei.

Apesar de o texto da nova Constituição salientar a importância quanto à elaboração das leis orgânicas¹¹⁰ pelas Câmaras Municipais, verificou-se que os vereadores não tinham experiência ou capacidade técnica para tal. Em virtude disso, sobretudo nas pequenas cidades, as Câmaras Municipais utilizaram “modelos” de leis orgânicas de outros municípios, o que confrontava com o processo de participação popular. No âmbito da participação popular, várias cidades, principalmente as maiores, construíram fóruns locais, a fim de articularem diversas organizações da sociedade civil como forma de ampliar as discussões frente às decisões municipais. Através desta pesquisa, pode-se verificar que nos municípios maiores as ações civis são mais significativas e há uma melhor capacitação dos profissionais do órgão legislativo.

No universo de 50 grandes cidades brasileiras, algumas prefeituras municipais já dispunham de um corpo técnico integrado às secretarias de planejamento ou de urbanismo, como forma de elaborar os planos diretores. Essa característica é, na verdade, herança da política de atuação do SERFHAU em que se propunha a criação de órgãos locais de planejamento como uma forma de modernizar as prefeituras municipais. Contudo, não se pode esquecer que a CF de 88 estabeleceu novos parâmetros e diretrizes para os planos diretores, buscando a participação popular e a inserção de instrumentos urbanísticos como forma de garantir o direito social à propriedade. Ou seja, nessa nova abordagem, o plano diretor deveria ser implementado através de uma gestão democrática e participativa, o que confrontava com a forma de atuação do SERFHAU, restrita a um grupo técnico-acadêmico de intelectuais (CARDOSO, 1997).

Em relação ao processo de elaboração do plano diretor, Cardoso (1997, p.96) ressalta que “seguiu-se o modelo de plano diretor da Reforma Urbana”. As equipes técnicas das prefeituras municipais contrataram assessoria externa como forma de auxiliar em sua elaboração e procuraram assegurar os mecanismos de participação da sociedade. Contudo, apesar dessa tentativa de modernização das administrações municipais, as propostas que foram aprovadas nos fóruns participativos, ao serem encaminhadas à Câmara, sofreram alterações, principalmente, quando atingiam o

¹¹⁰ A lei orgânica apresenta a seguinte estrutura: os direitos e garantias fundamentais, as competências municipais, a organização dos poderes, a ordem econômica e social, em que aparecem os princípios básicos a serem seguidos no desenvolvimento das políticas municipais. Então, pode-se perceber a sua importância para o desenvolvimento sócio, econômico e político do município, e, até mesmo, em relação a abordagem (ou não) do Plano Diretor. Portanto, é um instrumento específico de cada município, na medida em que existem diferentes necessidades e desafios.

interesse do empresariado. Outro aspecto que foi verificado, no processo participativo, diz respeito à linguagem técnica utilizada na elaboração dos planos diretores, de difícil compreensão pela população.

A pesquisa também mostra que as leis orgânicas e as constituições estaduais já haviam estabelecido diretrizes para a elaboração dos planos diretores ou objetivos e metas para a política urbana dos municípios. Grande parte dessas diretrizes se referia àquelas abordadas no discurso da Reforma Urbana, em que estava presente o caráter abrangente do plano diretor, englobando todas as políticas municipais. Os planos analisados podem ser considerados integrados ou “compreensivos”. A pesquisa evidencia, ainda, que seria necessário elaborar legislações complementares: leis de uso e ocupação do solo, código de obras, zoneamento, leis de proteção ao patrimônio histórico e cultural, etc. Enfim, o plano diretor estabelece diretrizes gerais que precisam ser complementadas com outras legislações para ser de possível implementação.

Vale destacar também que os planos diretores, apesar do discurso participativo, apresentam entraves em sua implementação, que vão desde o uso da linguagem técnica até a utilização de “modelos” de outros planos diretores, profissionais técnicos pouco capacitados, ausência de leis complementares, e além de ser pouco compreensível ainda quanto à sua abrangência e significação pela população e também pelos próprios governantes locais. Frente a essas evidências, Cardoso (1997, p.97) apresenta uma postura pessimista em relação aos resultados da pesquisa, ao afirmar que “os planos não conseguiram escapar de todo ao modelo do SERFHAU”, na medida em que não envolviam a população e continuavam com um viés tecnocrata.

Dessa forma, a modernização do discurso da Constituição, juntamente com a reincidência da figura do plano diretor, não foi suficiente para assegurar perspectivas efetivas de governabilidade aos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno e médio porte. Esses municípios ainda apresentam antigas relações de poder – o clientelismo e o assistencialismo –, assim como a falta de capacitação dos funcionários, a não modernização das secretarias e a falta de articulação entre as diversas políticas. O fato de a CF de 88 assegurar autonomia aos municípios, associado à verificada tendência de se atribuir ao desenho das políticas públicas feições descentralizadoras, não permite, todavia, afirmar que tenha havido ocorrência de municipalização, vista como transferência de responsabilidades e poderes do governo central para os governos

municipais. Ou seja, as condições de descentralização, em alguns momentos, não foram sucedidas de um processo de capacitação dos municípios brasileiros em assumir sua nova tarefa.

Em conseqüência, verifica-se um processo de fragmentação crescente do território nacional, destituído de qualquer orientação técnica, cujo resultado é a proliferação de municípios com baixos índices de governabilidade (PINTO, 2001, p.434, grifo nosso).

Em vista disto, Mendonça (2001, p.156) destaca alguns aspectos do trabalho de Marcus André Melo¹¹¹, segundo o qual o “processo de modernização gerencial da gestão pública, em que apenas a questão da eficiência é considerada”. Essas duas dimensões podem se adotadas pelas administrações públicas, porém seu enfoque dependerá da “natureza política que dá suporte às reformas”. Ou seja, a figura do governante local é determinante para os rumos do processo de desenvolvimento municipal, que pode ser focado no âmbito econômico e/ou abranger – também – as políticas sociais de ordem abrangente.

Segundo Melo, existem pré-requisitos para que a descentralização ocorra efetivamente. Em primeiro lugar, o autor aponta problemas em relação à capacidade institucional local em que, de uma forma geral, as prefeituras municipais se caracterizam pela baixa qualificação técnica dos funcionários públicos e presença de regalias, no âmbito político, para as elites locais. Em segundo lugar, o autor se refere aos limites institucionais vinculados à transferência de recursos e competências para os níveis regionais e locais, em que o Governo Federal perde a capacidade regulatória frente às políticas adotadas por estas instâncias e a implementação de programas, projetos e planos para os quais foram destinadas verbas. Muitas vezes, quanto maior a descentralização do poder central, menor seu controle, ou até mesmo entendimento, sobre as diversas realidades regionais e municipais. Por fim, Melo destaca a ambigüidade, ou imprecisão, quanto ao estabelecimento de competências entre esferas de Governo que tendem a gerar inércia e paralisia institucional. Assim, é necessário definir as funções e importâncias das diferentes instâncias e de cada secretaria, no

¹¹¹ MELO, M. A. Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização. In: MELO, Norma Lacerda de; LEAL, Suely Ribeiro. *Relação público-privado: do local ao global*. Recife: UFPE, 1996.

âmbito das prefeituras municipais, para que não haja contraposição, superposição ou anulação de diferentes ações.

Como forma de enriquecer a discussão, Maricato (1994, p. 315-316) também se refere a esses pré-requisitos ao elencar a “reforma tributária” e a “reforma administrativa” como fatores elementares para a aplicação do discurso da Reforma Urbana, segundo, os princípios da Constituição. A reforma tributária é uma instância importante da política urbana, pois confere vigor à aplicação dos instrumentos urbanísticos e colabora para o enfraquecimento do processo de especulação imobiliária. Já a reforma administrativa, conforme analisada anteriormente, é necessária para possibilitar a efetiva participação democrática e enfraquecer os interesses sedimentados em troca de favor nas prefeituras municipais. Em justaposição, Souza (2005, p.131) acrescenta que “a reforma administrativa, muitas vezes, é imperativa para se poder tornar a máquina estatal menos burocrática e mais eficiente”, possibilitando maior interação entre as secretarias e a própria população.

Souza (2005, p.134) ressalta ainda que os obstáculos políticos também devem ser analisados, uma vez que, podem ocorrer interesses contrários às efetivações das diretrizes da Reforma Urbana, na qual, por exemplo, a propriedade social é privilegiada em detrimento da propriedade particular. Muitas vezes, a vontade política pode se sobrepor ao discurso reformista, e negar esse obstáculo seria muita ingenuidade.

Instrumentos como IPTU progressivo no tempo, o solo criado e outros contrariam os interesses dos agentes modeladores do espaço urbano que ganham com a especulação imobiliária, com a densificação excessiva em certas áreas nobres da cidade, com a destruição do patrimônio natural e histórico-arquitetônico (SOUZA, 2005, p.134, grifo nosso).

Existem, também, obstáculos econômicos variados. Para Souza (2005, p.136), esses obstáculos dizem respeito à própria escassez de recursos por parte do poder público para que os planos, programas e projetos sejam implementados. Vale ressaltar que essa escassez de recursos também recai na própria deficiência de operacionalização, em que os meios de trabalho encontram-se obsoletos ou ausentes. Em conformidade com essas análises, Gomes (2000) conclui que é imprescindível o fortalecimento do poder público para que possa atuar na efetivação das políticas públicas.

Pode-se concluir que, primeiramente, faz-se necessário consolidar a estrutura interna das prefeituras municipais, ou seja, a base gestora – por meio da capacitação dos funcionários, modernização dos equipamentos de trabalho, interação entre o órgão que planeja e aquele que executa, enfraquecimento das práticas políticas ilícitas, estabelecimento de uma secretaria de planejamento, elaboração das legislações em conformidade com as leis orgânicas, lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, ao uso e ocupação do solo, zoneamento, dentre outras –, para que, finalmente, possa-se pensar em implementar uma política de planejamento. Ou seja, entendemos que a implementação de um planejamento urbano, com base no plano diretor, visto como um instrumento urbanístico integrador com outras políticas públicas, deve ser precedido do fortalecimento da gestão municipal. Acreditamos, assim, que os diversos planos elaborados poderiam começar a sair do discurso ideológico para o plano da ação.

[...] é bom lembrar que, ao contrário do que parece entender a grande maioria dos Prefeitos, as avaliações disponíveis indicam que as dificuldades que afetam fortemente a gestão urbana, não dizem respeito exclusivamente à escassez de recursos financeiros, mas também precariedade, no nível local, dos recursos institucionais, humanos e tecnológicos para gerenciar tais processos (GOMES, 2000, p.58).

Neste contexto, vale ressaltar que, com a promulgação da Emenda Constitucional¹¹² n.15, de 12 de setembro de 1996, pelo Congresso Nacional, houve uma maior preocupação em relação ao processo de criação de novos municípios, no país, justamente pelo “fenômeno da multiplicação exacerbada” de municípios falidos. De acordo com as análises de Pinto (2001), a multiplicação desses municípios inviáveis institucional e economicamente dificulta a descentralização das políticas públicas, e sobrecarrega as outras instâncias governamentais. Mas, o que, de fato, caracteriza um município com condições de governabilidade, ou não?

¹¹² A mudança apresentada por essa Emenda Constitucional se refere, principalmente, “a exigência de elaboração prévia de Estudos de Viabilidade Municipal e a necessidade de edição, pela União, de uma lei complementar e de uma lei ordinária, em substituição às leis complementares estaduais que até então regiam a matéria” (1996, *apud* PINTO, 2001, p.429). O presente trabalho propõe a discussão direcionada para a capacidade institucional das prefeituras municipais, em que se questiona a estruturação interna das secretarias (quais as secretarias existentes e suas respectivas funções), a capacidade técnica profissional dos funcionários (através do grau de instrução e do cargo que exercem), a implementação de políticas de planejamento (por exemplo, a própria implementação do plano plurianual) e a formação dos governantes locais e dos vereadores (responsáveis pela elaboração e aprovação das leis municipais).

Antes de abordar essa questão, é importante recordar, conforme evidencia Pinto (2001, p.430), que “os Municípios são elementos essenciais à estruturação do Estado Brasileiro”, sendo considerados autônomos frente à estrutura federativa. No Brasil, a criação de municípios é uma atribuição dos estados e suas competências são definidas pela Constituição Federal. Como forma de responder a pergunta feita anteriormente, recorreremos ao “Estudo de viabilidade municipal” (PINTO, 2001), como base para analisar os requisitos para a definição de sua governabilidade. A análise promovida por esses estudos se estrutura em três aspectos: urbanístico-ambiental, socioeconômico e político-administrativo. Em linhas gerais, o primeiro se refere à concepção do território municipal com a inclusão de todo espaço no interior onde ocorram deslocamentos diários significativos, abrangendo também o meio rural. O segundo tem como objetivo reduzir as desigualdades de distribuição de base tributária e as responsabilidades sociais intermunicipais, buscando, assim, enfraquecer o processo de acirramento das desigualdades econômicas, políticas e sociais existentes entre os diferentes municípios. Já o terceiro estudo se refere à estrutura administrativa e à distribuição de poder entre os diversos núcleos urbanos existentes na região.

Tendo em vista o objetivo de questionar a capacidade institucional das prefeituras na implementação de políticas de planejamento, o terceiro estudo de viabilidade torna-se importante nesta análise. De acordo com Pinto (2001, p.450) para o município se beneficiar da descentralização política e administrativa é necessário que ocorra maior “proximidade entre governantes e cidadãos, agilidade na tomada de decisões e conhecimento da realidade local” e, principalmente, “a capacidade gerencial necessária para administrar a Prefeitura”.

Como forma de analisar as questões apresentadas até o momento, pode-se dizer que a CF de 88 representou um momento de ruptura na política urbana brasileira. O novo texto Constitucional foi importante para legalizar o discurso da Reforma Urbana – que vinha sendo reivindicado pelos movimentos sociais –, ao estabelecer a função social da propriedade e o direito à cidade pela população através da proposição dos instrumentos urbanísticos. Contudo, no período posterior à Constituição, a realidade territorial de alguns municípios¹¹³ – com mais de 20.000 habitantes – não condizia com esse discurso. Algumas cidades continuaram com problemas no que concerne às

¹¹³ Conforme verificado por Cardoso (1997).

terras subutilizadas e ociosas, desigualdades sócio-econômicas e de distribuição dos serviços públicos. Poucos avanços foram verificados em relação às melhorias no âmbito social e participativo. Por conseguinte, este processo de insucesso da aplicação das diretrizes da Reforma Urbana foi entendido como referente à não aplicação da política de planejamento urbano pelos governantes locais.

Esse impasse, entre o discurso da legislação e a sua aplicabilidade, foi compreendido – pelos governantes, arquitetos-urbanistas, dentre outros profissionais envolvidos no processo de produção do espaço urbano – como uma necessidade de elaboração de uma lei federal, que regulamentasse os instrumentos urbanísticos, bem como o estabelecimento de prazo para a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores.

4.3.1 mudança de patamar na política urbana: o Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade¹¹⁴ – aprovado no dia 10 de outubro de 2001 – é a lei federal de desenvolvimento urbano, exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana e ressalta a população nas decisões públicas de caráter abrangente no âmbito municipal (conforme o texto constitucional). Esta lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana objetivando, principalmente, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade¹¹⁵ e a garantia ao direito a cidades sustentáveis¹¹⁶. Neste contexto, está sendo valorizado o processo de planejamento democrático¹¹⁷ integrador com o território¹¹⁸ tendo como referência, novamente, o plano diretor no âmbito municipal.

¹¹⁴ O Estatuto da Cidade foi aprovado, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, e um dos objetivos consistia na tentativa de romper com a concepção de um plano diretor exclusivamente tecnocrata, direcionando-o para a democratização do planejamento e da gestão das cidades brasileiras. A esse respeito, Souza (2005, p.130) recorda que a “separação estrutural entre dirigentes e dirigidos” sempre existiu no âmbito estatal. Então, a idéia de democratização confronta-se com as antigas relações de poder.

¹¹⁵ Pode ser entendido como direito dos cidadãos à cidade, do acesso à moradia, infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, bem como ao patrimônio natural e cultural, necessários à melhoria da qualidade de vida urbana. Esse princípio privilegia a inclusão social.

¹¹⁶ Deve buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação/ conservação do meio ambiente, com o controle das ações humanas, para que não prejudiquem os ecossistemas e, conseqüentemente, a própria qualidade de vida das pessoas.

¹¹⁷ Considera a participação direta e pessoal dos cidadãos na formulação dos atos de governo como uma das formas fundamentais de realização da democracia

Um planejamento que deve contar permanentemente com a participação da sociedade e buscar, constantemente, a melhoria do desempenho e a valorização da capacidade técnico-administrativa das prefeituras. Este planejamento deve ser integrado e integrador e ter como referência básica o Plano Diretor (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p.9).

Nesta abordagem, segundo Lacerda et. al. (2005, p.56), “o maior desafio do plano diretor é a combinação das dimensões técnica e política”, uma vez que esse instrumento urbanístico constitui um meio de negociação entre os vários atores sociais com divergência de interesses. Assim, pode ser considerado como “um instrumento de negociação política dos atores”, cujo formato de gestão deve se preocupar com sua elaboração e implementação, em que essas duas dimensões (técnica e política) estejam integradas. Esse princípio contrapõe-se aos diversos momentos históricos inerentes à política urbana brasileira em que a figura do planejador esteve separada do executor. Neste contexto, é importante ressaltar o discurso otimista, presente na abordagem de Lacerda et. al. (2005), referente à importância do plano diretor para, a posteriori, analisá-lo frente às críticas de Villaça (2004) pertinentes à “perpetuação” desse discurso (um tanto quanto ideológico) entre os diversos profissionais envolvidos na produção do espaço urbano.

A importância do plano diretor é revelada ao ser eleito pela Constituição de 1988 como um instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual todos os demais instrumentos de política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas. O Plano é, assim, a matriz do desenvolvimento urbano do município, possuindo por isso mesmo uma interface necessária com todos os demais instrumentos de planejamento da administração municipal (LACERDA, *et al.*, 2005, p.56, grifo nosso).

Além de ser considerado como “matriz do desenvolvimento urbano do município”, o plano diretor também se revela em seu “caráter estratégico e normativo”. Segundo Lacerda, et. al. (2005, p.57-58), o plano apresenta um caráter estratégico na medida em que as suas propostas, embasadas na realidade municipal, devem indicar os instrumentos e ações para solucionar os problemas existentes a fim de alcançar os objetivos planejados. O plano diretor tem caráter normativo na medida em que toma a

¹¹⁸ O artigo 40 do Estatuto da Cidade não deixa dúvidas quanto à amplitude territorial do plano diretor: “o plano diretor deverá englobar o território como um todo”. Ou seja, deverá incluir o meio rural.

forma de uma lei “cujas normas são de direito público e obrigatória a todos”. Essas normas regulamentam a ocupação e uso do solo, diferenciam o direito de propriedade do direito de construir e devem ser seguidas por todos os indivíduos, sem exceção.

Esse caráter normativo do plano diretor, aprovado por lei municipal, conforme apontado por Lacerda et. al. (2005, p.58), pode ser percebido até mesmo em sua inserção na legislação municipal. Sua legitimidade está condicionada à “lei orgânica do município, que, por sua vez, emana da Constituição Estadual, e essa, da Constituição Federal”. Tendo em vista esses aspectos abordados, não se pode negar que o plano diretor significou um avanço para as questões urbanas e sociais, na medida em que inseriu os instrumentos urbanísticos – como uma forma de possibilitar a função social da propriedade –, e ao ampliar o campo de atuação da população, envolvendo-a nas discussões referentes às políticas públicas municipais. Todavia, não se pode afirmar que o seu caráter estratégico e normativo garanta a efetivação dos princípios elencados, ou seja, a sua própria implementação.

Com relação à obrigatoriedade de plano diretor, o Estatuto da Cidade, nos termos do artigo 41, a estabelece para cidades¹¹⁹ com mais de 20.000 habitantes os critérios determinados pelo artigo 182, parágrafo 1, da CF de 88. Para os municípios com menos de 20.000 habitantes, o plano diretor será obrigatório apenas nos casos em que for integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com áreas de especial interesse turístico, e/ou inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, com base, respectivamente, nos incisos II, IV e V do mesmo artigo.

O artigo 50 estipula que os municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do artigo 41 desta lei, que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor, deverão aprová-lo no prazo de 5 anos. Dentre outros aspectos, o Estatuto estabelece um conteúdo mínimo para os planos diretores e regula os instrumentos urbanísticos fundamentais para a execução da política urbana.

¹¹⁹ É importante observar que existe um equívoco no texto constitucional ao utilizar o termo “cidade” em detrimento de “município”. Privilegiando, assim, o distrito-sede o que poderia orientar mal os administradores públicos municipais, apesar do texto como um todo indicar o município como objeto do plano.

O Estatuto abarca uma série de instrumentos¹²⁰ – incluindo os instrumentos incluindo aqueles presentes nos artigos 182 e 183 da Constituição – funcionando como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. Diante do exposto, percebe-se a pertinência e importância que representou a regulamentação do Estatuto da Cidade para implementação desses instrumentos urbanísticos, ampliando ainda o universo de municípios quanto à obrigatoriedade da elaboração do plano diretor e fixando o prazo para sua elaboração. Nessa abordagem, o Ministério das Cidades¹²¹ formulou, em 2004, um guia prático para elaboração de “Planos Diretores Participativos”, com o objetivo de “facilitar o acesso a recursos financeiros, à capacitação e à assistência técnicas”¹²² por parte dos municípios que se incluem nos termos do artigo 41.

Nesta publicação, consta um termo de referência intitulado “Princípios e Diretrizes para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais”, em que se apresenta, de forma sintetizada, a proposta de política urbana constituída pelo Ministério das Cidades. Neste guia, discutem-se também alguns temas específicos e oferece um conjunto de diretrizes e procedimentos para auxiliar prefeitos, prefeituras e cidadãos a construir “democraticamente” o plano diretor de seu município. O plano deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de

¹²⁰ Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28 a 31), esse instrumento separa o direito de propriedade do direito de construir. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre o mercado imobiliário. Transferência do Direito de Construir (art.35), cujo objetivo é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental. Operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34): trata-se de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma determinada área da cidade e deve ser implantado por meio de parceria público-privada. Direito de preempção (arts. 25 a 27), cujo objetivo é facilitar a aquisição, por parte do Poder Público, de áreas de seu interesse para realização de obras públicas com função social. Zonas especiais de interesse social, cujo objetivo é permitir inclusão social com introdução de serviços públicos, construção de habitação popular, etc. Órgãos, colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano (arts. 43 a 45), cujo objetivo é romper com o histórico de relações clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares. Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36 a 38), cujo objetivo é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando “voz” a bairros e comunidades que estejam expostos a impactos dos grandes empreendimentos.

¹²¹ É importante fazer algumas observações em relação à própria criação do Ministério das Cidades. Em 1º de janeiro de 2003, esse Ministério foi criado pelo Governo Federal como mais uma tentativa de reverter o quadro em que as desigualdades sociais e territoriais ainda eram marcantes nas cidades brasileiras. O Ministério, a partir deste momento, estimula os municípios a construírem novas práticas de planejamento territorial e de gestão democrática através do “Plano Diretor Participativo”, liberando recursos financeiros e apoio técnico para sua formulação. Pode-se dizer que a criação deste órgão foi justamente para reverter um quadro em que o planejamento urbano ainda não estava conseguindo se implementar como previsto nos históricos discursos sobre plano diretor.

¹²² ROLNIK, R.; PINHEIRO, O (Coord.). Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2004. p.8.

cada município, e seu resultado, formalizado em lei municipal, é a expressão do “pacto” firmado entre a sociedade e os poderes executivo e legislativo (pelo menos teoricamente).

Os procedimentos propostos, neste guia, visam respeitar a diversidade das regiões e dos municípios brasileiros, não podendo ser entendidos como “receita pronta” para elaborar planos diretores em série, idênticos e padronizados, sem qualquer relação com a realidade social, política e territorial de cada município. Ainda sim, questionamos se os “Planos Diretores Participativos” realmente se diferenciaram das concepções anteriores de planos diretores, em que eram considerados solução para os problemas urbanos e, também, sinônimo de planejamento urbano. Essa discussão remete aos pensadores urbanistas do século passado que acreditavam na criação de “modelos urbanísticos” como uma maneira de projetar “cidades ideais”. Será que os planos diretores, com suas diversas denominações, não poderiam também ser considerados como “modelos” de cidades ideais? Se assim o forem, será que os modelos se adequam à complexidades e dinâmicas da realidade sócio-territorial?

Para mostrar que essas perguntas não são de todo absurdas, cabe aqui descrever a metodologia e o discurso adotado pelo Ministério das Cidades em que estabelece quatro etapas para elaboração do Plano Diretor Participativo.

“Ler a cidade” é a primeira etapa de elaboração e trata-se de identificar e entender a situação de um município, englobando seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e comunitárias, de forma a associar a leitura dos especialistas com a da população local, possibilitando olhares diversos sobre uma mesma realidade. A partir da fase de leitura, serão definidos os temas prioritários a serem tratados no plano diretor, tendo em vista que nem todas as questões apontadas são igualmente relevantes.

Na segunda etapa, para cada tema tratado, de acordo com a especificidade do município, as estratégias e os instrumentos urbanísticos mais adequados devem ser selecionados, considerando-se as propostas e objetivos contidos no plano diretor. Essa etapa também deve ser discutida e apresentada à comunidade.

A terceira etapa é para definir os instrumentos que viabilizarão as intenções expressas no plano diretor, de forma que atuarão diretamente na política econômica, tributária e financeira do município. Portanto, devem ser bem escolhidos, buscando

implementar os princípios da função social da propriedade e garantir o retorno desse dinheiro arrecadado para os cofres públicos. Já a quarta etapa estipula a forma como os sistemas de gestão e de planejamento do município serão implementados e monitorados, buscando garantir o controle social. Esse monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na Lei.

Assim, essa metodologia se difere daquela que foi adotada pelo SERFHAU, no que se refere à escolha dos instrumentos urbanísticos¹²³ e ao maior entendimento pela população e pelos governantes locais quanto à sua realidade sócio-territorial. No entanto, o caráter de “integrador” permanece, apesar de cada município escolher as prioridades pertinentes à sua realidade, e, mais uma vez, existe um órgão financiador (Ministério das Cidades). Então cabe a pergunta: será que, mais uma vez, o discurso do plano diretor não está atrelado, pelos governantes locais, como pré-requisito e meio de captar recursos financeiros do governo federal?

Em meio a essa discussão, vale ressaltar que a crise econômica e fiscal por que passam alguns municípios brasileiros geram incertezas quanto às possibilidades (e limitações) do planejamento local como ferramenta para os conflitos advindos da atual lógica de desenvolvimento vigente no país. Essa lógica, muitas vezes, está atrelada ao crescimento econômico “a qualquer custo” com a introdução de atividades que podem prejudicar a preservação do patrimônio cultural e natural¹²⁴. O plano diretor apesar de ser um instrumento urbanístico, também deve prever atividades que contribuam para o

¹²³ Vale ressaltar que alguns governantes locais desconhecem esses instrumentos, aspecto que será analisado nos estudos de caso.

¹²⁴ Neste contexto, o estudo de caso de Angra dos Reis desenvolvido por Abreu (2005) é importante para o esclarecimento frente ao processo de elaboração do Plano Diretor Participativo e os resultados alcançados. Em 1990, iniciou-se o processo de elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis, através de reuniões com as associações de moradores, representantes comunitários e com a Câmara Municipal, em que o objetivo era esclarecer as características do Plano, apresentar a metodologia, os objetivos do trabalho e coletar dados complementares para a montagem de um pré-diagnóstico. No segundo momento, foram organizadas novas reuniões por temas, onde foram debatidos problemas e soluções, com a identificação de diversos agentes e seus interesses contraditórios. Esse Plano foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, em 1991, e a prefeitura municipal se organizou para priorizar as questões ambientais e urbanas. O compromisso com a idéia da gestão participativa também foi evidenciado através do esforço empreendido pela equipe técnica para capacitar a população a participar do debate. Contudo, conforme ressalta Abreu (2005), após um longo período de gestão democrática em Angra dos Reis, observa-se, atualmente, um novo modelo de gestão no município: o “empresariamento” urbano, baseado em “parcerias público-privadas” e nos modelos de urbanização que refletem e condicionam as novas lógicas de circulação e acumulação do capitalismo. Neste contexto, as novas intervenções são concebidas e gestadas implicitamente, e os grupos sociais continuam alheios aos benefícios dos processos de “desenvolvimento”, principalmente, econômico. Então, até que ponto a simples elaboração do plano diretor pode, de fato, garantir sua efetivação?

desenvolvimento econômico do município, como forma de mitigar as desigualdades sociais, e assim gerar emprego para a população local. Neste momento, coloca-se, então, a questão: será que o plano diretor seria capaz realmente de mudar os rumos de desenvolvimento dos municípios brasileiros?

É nesse campo de incertezas e de questionamentos quanto ao futuro dos planos diretores municipais, que vários autores se posicionam – de maneiras diversas – buscando respostas nas experiências passadas como forma de avaliarem as perspectivas de sucesso ou de insucesso de mais uma tentativa de implementação da política de planejamento urbano nos municípios brasileiros. Pode-se perceber que a discussão sobre a importância dos planos diretores vem desde épocas passadas, sofreu alterações com o SERFHAU, tendo seu apogeu através da promulgação da CF de 88 – em que foi definido como um instrumento básico da política urbana – e, depois, com o Estatuto da Cidade, em 2001, teve seu prazo de elaboração fixado para outubro de 2006. Contudo, até o início do ano de 2006, muitos municípios mineiros ainda não tinham começado a elaborar o Plano Diretor Participativo, e o que se observou foi uma “correria dos prefeitos”, com receio das penalidades de improbidade administrativa, para realizarem, “na última hora”, a elaboração e aprovação do plano. Em meio a tanta correria, as prefeituras, seus funcionários e a população local conseguiram, de fato, compreender a abrangência do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos como elementos impulsionadores para o desenvolvimento sócio-espacial do município¹²⁵? Vale

125 Acho pertinente fazer um breve relato sobre minha participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – seguindo a metodologia desenvolvida pelo Ministério das Cidades – do município de São João Del Rei, a partir de julho de 2006. No primeiro momento, realizei um relatório sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal como forma de assimilar sua estruturação interna para implementar o plano diretor. Em linhas gerais, havia um consenso entre os secretários quanto à necessidade de reestruturar e articular as secretarias através de uma separação clara das diferentes funções e obrigações, e também em relação à necessidade de se adotar uma política de planejamento como meta para implementação dos objetivos de cada secretaria. Assim, a elaboração do Plano Diretor estava sendo vista como algo positivo. Contudo, apesar da necessidade, por parte dos secretários em adotar a política de planejamento, já existia, nessa prefeitura municipal, a secretaria de planejamento. Paradoxalmente, o próprio secretário de planejamento afirmou que a última coisa que fazem é planejar. Segundo o secretário, o setor de planejamento está mais voltado para a execução do que, propriamente, para a previsão. No segundo momento, participei da Pré-Conferência, em agosto de 2006, para correção e análise das prioridades em cada eixo temático. O resultado das prioridades foi estabelecido através de uma eleição participativa (estavam presentes as associações comunitárias, moradores e alguns secretários municipais) em que o eixo da estrutura administrativa ficou em último lugar. Minha conclusão, sobre esse processo de elaboração do Plano Diretor Participativo no município de São João Del Rei, é que ainda não foi bem compreendido pelas pessoas de um modo geral (funcionários públicos, sociedade civil organizada, governantes locais), sobretudo no que se refere à gestão. As pessoas ainda não entenderam a importância que a estrutura administrativa tem para a implementação de uma política de planejamento urbano. Outro ponto que gostaria de ressaltar é em relação ao caráter abrangente do plano diretor, ao abarcar todas as

ressaltar que no núcleo de Minas Gerais, no Sudeste, o maior desafio é o grande número de municípios do Estado. Segundo dados do Ministério das Cidades (2007), são 853 municípios, dos quais 208 têm a obrigatoriedade e 184 deles não elaboraram seus planos.

Como uma forma de compreender o quadro do planejamento urbano no Brasil pós aprovação do Estatuto da Cidade, foi feita uma consulta e análise do material elaborado pelo Ministério das Cidades¹²⁶ – em parceria com os CREA's e CONFEA – que disponibiliza uma avaliação dos Planos Diretores Participativos (PDP's) elaborada através de pesquisa a campo¹²⁷ entre outubro de 2006 e março de 2007. Segundo informações do Ministério das Cidades, é importante destacar que esses dados gerados a partir da pesquisa não podem ser considerados conclusivos, uma vez que são um retrato conjuntural do processo de elaboração ou revisão e outros em tramitação nas comissões de análise das Câmaras de Vereadores municipais em praticamente todos os estados.

Segundo os dados da Tabela 1, do total de 1552 municípios brasileiros pesquisados, 12% têm população com até 20.000 habitantes. Desse universo, 24,1% têm os planos diretores (PD) aprovados e mais da metade (57,7%) está com o PD em processo de aprovação ou em desenvolvimento, 12,8% não estão fazendo PD e apenas 3,7% não têm qualquer informação sobre o PD. Em relação a estes dados apontados, é importante destacar que grande parte desses municípios está com os PD aprovados, em aprovação, ou em desenvolvimento, e uma parte mínima não está informada.

políticas públicas municipais. Foi recorrente as pessoas o associarem como uma política focada na saúde e na educação, visto que foram os eixos temáticos priorizados em São João Del Rei. Assim, o plano diretor que também deveria estar focado na função social da propriedade, a fim de enfraquecer o processo de segregação sócio-espacial, foi considerado, prioritariamente, como instrumento voltado para a área da saúde e da educação. No terceiro momento, participei da Conferência para a escolha das prioridades em cada eixo temático e fui observadora do eixo da estrutura administrativa, em que tinham três pessoas inscritas para debater as prioridades e possíveis alterações nos itens da estrutura da prefeitura municipal. Concluindo, acho que a experiência de elaboração de um Plano Diretor Participativo é pertinente, frente ao entendimento dos governantes locais, moradores, associações comunitárias em relação às características físico-territoriais, aos problemas e potencialidades municipais, porém, ainda, questiono seu caráter abrangente (integrador), visto que não tem sido assimilado plenamente pela população em geral. Então, será que o plano diretor ainda não permanece restrito ao entendimento dos profissionais técnicos e as academias formadoras de pensadores urbanistas?

¹²⁶ Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 18 out.2007.

¹²⁷ Essa pesquisa a campo foi feita pelos fiscais do sistema CONFEA-CREA's que tiveram um processo de capacitação por meio de vídeo-conferência e receberam um manual de orientações para aplicação de formulário em 1.552 municípios, onde foram entrevistados coordenadores políticos, coordenadores técnicos e a sociedade civil.

TABELA 1**Faixa populacional**

Faixa Populacional	PD até 10/10/1996 sem revisão		PD/Revisão aprovados		PD/Revisão em aprovação		PD/Revisão em desenvolvimento		Não está fazendo PD		Sem informação		Total de municípios pesquisados	
Até 20.000	3	1,6%	45	24,1%	35	18,7%	73	39,0%	24	12,8%	7	3,7%	187	12,0%
De 20.001 a 50.000	5	0,6%	331	37,6%	175	19,9%	247	28,0%	52	5,9%	71	8,1%	881	56,8%
De 50.001 a 100.000	5	1,8%	111	40,4%	69	25,1%	61	22,2%	11	4,0%	18	6,5%	275	17,7%
De 100.001 a 500.000	5	2,8%	68	37,8%	56	31,1%	38	21,1%	2	1,1%	11	6,1%	180	11,6%
Mais de 500.000	0	0,0%	7	24,1%	11	37,9%	8	27,6%	0	0,0%	3	10,3%	29	1,9%
Total Brasil	18	1,2%	562	36,2%	346	22,3%	427	27,5%	89	5,7%	110	7,1%	1552	100,0%

Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Os municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes representam 56,8% do universo consultado. Desse percentual, 37,6% têm os PD aprovados, 48% têm os PD em aprovação ou em desenvolvimento e 5,9% não estão fazendo os PD. Percebe-se que grande parte desses municípios está envolvida na produção dos PD.

Em relação aos municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes, que representam 17,7% do universo pesquisado, 40,4% têm os PD aprovados, 47,3% estão com os PD em aprovação ou em processo de desenvolvimento. Vale ressaltar que, nos municípios com população acima de 100.000 habitantes, os índices de PD em aprovação ou em desenvolvimento aumentam. Nos municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes, esses índices representam 52,2% e, nos municípios com população acima de 500.000 habitantes tem um total de 65,5%.

Em relação ao quadro geral dos 1552 municípios brasileiro, 36,2% têm seus PD aprovados (destacam-se os municípios com população entre 50.001 a 100.000), 22,3% têm PD em aprovação (destacam-se os municípios com uma faixa populacional com mais de 500.000 habitantes) e 27,5% têm PD em desenvolvimento (destacam-se os municípios com até 20.000 habitantes). Assim, a partir de outubro de 2006, 86% do total de 1552 municípios estão cientes da necessidade de elaboração, revisão ou aprovação do PD, e apenas 5,7% não estão fazendo os PD. É importante perceber que os municípios menores estão se conscientizando da importância frente à elaboração dos PD, mas, ainda sim, o índice de PD aprovados é baixo.

De acordo com a Tabela 2 verifica-se o grau de terceirização por faixa populacional que a elaboração dos PD sofreu no universo de 1552 municípios

brasileiros. Nos municípios com até 20.000 habitantes, 32,6% dos trabalhos desenvolvidos para elaboração dos PD foram terceirizados, 24,1% foram em assessoria e consultoria, 11,8% com levantamentos técnicos e apenas 6,4% com levantamentos comunitários. Percebe-se que mais da metade desses municípios contrataram consultoria externa para realização de todas as etapas dos PD.

TABELA 2

Tipo de terceirização por faixa de população

Terceirizações	Até 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 500.000		Mais de 500.000		Brasil	
Todos os trabalhos do Plano	61	32,6%	253	28,7%	78	28,4%	41	22,8%	2	6,9%	435	28,0%
Assessoria/Consultoria	45	24,1%	233	26,4%	77	28,0%	69	38,3%	10	34,5%	434	28,0%
Banco de dados específicos	14	7,5%	47	5,3%	19	6,9%	11	6,1%	1	3,4%	92	5,9%
Dados georreferenciados	16	8,6%	83	9,4%	27	9,8%	19	10,6%	2	6,9%	147	9,5%
Levantamentos Comunitários	12	6,4%	42	4,8%	16	5,8%	14	7,8%	3	10,3%	87	5,6%
Levantamentos Técnicos	22	11,8%	75	8,5%	36	13,1%	27	15,0%	2	6,9%	162	10,4%
Outras	0	0,0%	3	0,3%	0	0,0%	5	2,8%	0	0,0%	8	0,5%
Total de municípios entrevistados	187	100,0%	881	100,0%	275	100,0%	180	100,0%	29	100,0%	1552	100,0%

Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Em relação aos municípios com população entre 20.001 a 50.000 habitantes, 28,7% tiveram todos os trabalhos dos PD terceirizados, 26,4% foram em assessoria e consultoria, 8,5% foram em levantamentos técnicos. Assim, as percentagens em relação à terceirização de todas as etapas do PD e de consultoria externa continuam elevadas. Esses dados também estão presentes nos municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes, em que se verificam, respectivamente, os índices de 28,4% e 28%. Contudo, percebe-se que a percentagem em relação à terceirização de levantamentos técnicos destaca-se, dos municípios com faixa populacional inferior, em 13,1%.

Esse quadro se evidencia nos municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes, em que 22,8% dos serviços para elaboração dos PD foram todos terceirizados e 38,3% foram em assessoria e consultoria. Vale destacar que 15% dos serviços terceirizados foram direcionados para os levantamentos técnicos e 7,8% em levantamentos comunitários. Pode-se perceber que, em geral, os municípios vêm priorizando a terceirização por serviços relacionados com o conhecimento técnico.

Em relação aos municípios com população superior a 500.000 habitantes, apenas 6,9% de todos os trabalhos dos PD foram terceirizados, 38,3% foram em

assessoria e consultoria, 10,3% em levantamentos comunitários e 6,9% em levantamentos técnicos. O que indica que os trabalhos em relação à elaboração dos PD vêm sendo feitos pelas próprias prefeituras municipais e os levantamentos comunitários apresentam um índice superior aos demais.

No quadro geral do universo de 1552 municípios brasileiros, destacam-se os índices em relação à terceirização de todos os trabalhos voltados para elaboração dos PD e em relação às assessorias e consultorias, representando, igualmente, 28%. Em terceiro lugar, pode-se ressaltar a percentagem de 10,4% dos municípios do universo total que terceirizam levantamentos técnicos. Esses dados demonstram uma capacidade técnica reduzida no corpo de funcionários municipais ao terceirizarem outros profissionais para elaboração de seus planos diretores. O que, certamente, pode se manter no processo de gestão e dificultar a implementação desses planos, pois não vem incluindo a capacitação dos profissionais envolvidos diretamente nas atividades cotidianas das prefeituras municipais.

Na Tabela 3, pode-se verificar os estudos específicos que foram realizados para a elaboração dos PD por faixa de população. Nos municípios com até 20.000 habitantes, destacam-se os estudos específicos voltados para o âmbito sócio-ambiental, sócio-econômico e referente às áreas de risco com percentagens, respectivamente, de 56,1%, 55,1% e 54%. Também se destacam os estudos voltados para o bem-estar social, como educação com 49,7%, equipamentos urbanos com 48,1%, área habitacional com 48,7%, infra-estrutura básica do município com 47,6% e integração com planos, projetos e programas extra-municipais com 47,1%. Percebe-se que desse universo de estudos específicos, apenas 34,2% é voltado para o âmbito histórico, cultural e turístico.

TABELA 3

Estudos específicos realizados para a elaboração do plano diretor por faixa de população

Estudos Específicos	Até 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 500.000		Mais de 500.000		Brasil	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Sócio-Ambiental	105	56,1%	573	65,0%	185	67,3%	145	80,6%	24	82,8%	1032	66,5%
Sócio-Econômico	103	55,1%	554	62,9%	181	65,8%	142	78,9%	22	75,9%	1002	64,6%
Áreas de Risco	101	54,0%	539	61,2%	177	64,4%	138	76,7%	21	72,4%	976	62,9%
Educação	93	49,7%	514	58,3%	170	61,8%	135	75,0%	20	69,0%	932	60,1%
Equipamentos Urbanos	90	48,1%	497	56,4%	162	58,9%	129	71,7%	20	69,0%	898	57,9%
Habitacional	91	48,7%	498	56,5%	162	58,9%	131	72,8%	20	69,0%	902	58,1%
Infra-Estrutura Básica	89	47,6%	497	56,4%	160	58,2%	132	73,3%	20	69,0%	898	57,9%
Integração com Planos/ Projetos/ Programas Extra-Municipais	88	47,1%	491	55,7%	156	56,7%	128	71,1%	20	69,0%	883	56,9%
Irregularidades Fundiárias	80	42,8%	457	51,9%	143	52,0%	122	67,8%	19	65,5%	821	52,9%
Recursos Hídricos	76	40,6%	446	50,6%	135	49,1%	119	66,1%	19	65,5%	795	51,2%
Mercado Imobiliário	68	36,4%	423	48,0%	125	45,5%	113	62,8%	19	65,5%	748	48,2%
Histórico, Cultural e Turístico	64	34,2%	416	47,2%	121	44,0%	112	62,2%	19	65,5%	732	47,2%
Saúde Pública	52	27,8%	383	43,5%	111	40,4%	109	60,6%	18	62,1%	673	43,4%
Rural	57	30,5%	396	44,9%	116	42,2%	108	60,0%	16	55,2%	693	44,7%
Segurança Pública	42	22,5%	311	35,3%	90	32,7%	87	48,3%	12	41,4%	542	34,9%
Transporte e Mobilidade	36	19,3%	247	28,0%	68	24,7%	73	40,6%	11	37,9%	435	28,0%
Outros	0	0,0%	5	0,6%	4	1,5%	1	0,6%	0	0,0%	10	0,6%
Total de municípios entrevistados	187	100,0%	881	100,0%	275	100,0%	180	100,0%	29	100,0%	1552	100,0%

Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Em relação aos municípios com faixa populacional acima de 20.001 habitantes, pode-se perceber que esse quadro se evidencia, em que os estudos voltados para o âmbito sócio-ambiental, sócio-econômico, área de risco e educação apresentam-se com percentagens acima de 60%. Contudo, nos municípios com população acima de 100.000 habitantes a percentagem voltada para os estudos no âmbito histórico, cultural e turístico destaca-se dos anteriores, com índice acima de 60%.

No universo total de 1552 municípios brasileiros, percebe-se que índices superiores a 60% encontram-se nos estudos específicos voltados para o âmbito sócio-ambiental, sócio-econômico, área de risco e educação. Desse universo, 47,2% está voltado para os estudos no âmbito histórico, cultural e turístico e 56,9% volta-se para a integração com outros planos, projetos e programas extra-municipal. Percebe-se que, de um modo geral, existe uma preocupação por parte do governo local em relação à infraestrutura básica municipal para implementação de planos diretores que se referem aos estudos sociais, ambientais, econômicos, de área de risco e, principalmente, frente à atualização da realidade municipal.

Contudo, dentre este universo de estudos específicos voltados para a implementação dos planos diretores, percebe-se que não existem estudos voltados, especificamente, para a estruturação interna das prefeituras municipais no que concerne

à capacidade institucional de implementar qualquer natureza de planejamento. Esses dados se referem, conforme ressaltado anteriormente, à capacidade administrativa, tributária, dos funcionários públicos e dos governantes locais, e, também, frente à formação dos vereadores responsáveis diretamente pela elaboração das leis municipais.

Na Tabela 4, em um total de 1552 municípios brasileiros pesquisados, 11,2% desse universo são municípios do Estado de Minas Gerais. A esse respeito, percebe-se que grande parte das leis previstas no plano diretor ou em lei específica refere-se ao macrozoneamento, com 82,1%, à zona especial de interesse ambiental, com 81,5%, à zona especial de preservação cultural, com 70,2%, à delimitação do perímetro urbano com 85,4% e à consolidação das leituras técnicas e comunitárias com 69,5%. Verifica-se que o índice voltado para a zona especial de comunidade tradicional é baixo, indicando 22,5% do total de leis previstas no plano diretor ou em lei específica.

TABELA 4

Conteúdos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica, especificamente no Estado de Minas Gerais.

UF	Previsto no Plano Diretor, em Lei Específica ou no Plano Diretor e em Lei Específica													
	Macrozoneamento		Zoneamento Ecológico Econômico		Zona Especial de Interesse Ambiental		Zona Especial de Preservação Cultural		Zona Especial de Comunidade Tradicional		Delimitação Perímetro Urbano		Consolidação das Leituras Técnica e Comunitária	
Minas Gerais	124	82,1%	78	51,7%	123	81,5%	106	70,2%	34	22,5%	129	85,4%	105	69,5%

Fonte¹²⁸: Ministérios das Cidades, 2007.

Na continuação da análise da Tabela 4, verifica-se que se encontram elevados os índices voltados para as leis de uso e ocupação do solo bem como sua apropriação. Os índices das diretrizes para as políticas setoriais representam 80,8%, os parâmetros urbanísticos e de uso do solo urbano, representam, igualmente, 83,4%. Os demais itens voltados para a definição dos eixos estratégicos e da estrutura do sistema de planejamento e gestão dos municípios representam, respectivamente, 72,2% e 74,8%. Portanto, pode-se perceber que a estrutura administrativa ainda não é um item

¹²⁸ A tabela original apresenta os dados referentes a todos os Estados do Brasil, contudo o trabalho se restringirá apenas ao Estado de Minas Gerais.

prioritário quanto às melhorias legislativas previstas no plano diretor ou em lei específica.

TABELA 4 (CONTINUAÇÃO)

Conteúdos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica, especificamente no Estado de Minas Gerais.

Previsto no Plano Diretor, em Lei Específica ou no Plano Diretor e em Lei Específica															
Definição de eixos estratégicos		Diretriz para as Políticas Setoriais		Diretriz para investimentos prioritários		Estrutura Sistema de Planej. e Gestão		Parâmetros Urbanísticos		Parâmetros Uso do Solo Urbano		Parâmetros Uso do Solo Rural		Total de municípios pesquisados	
109	72,2%	122	80,8%	79	52,3%	113	74,8%	126	83,4%	126	83,4%	112	74,2%	151	11,2%

Fonte: Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Na Tabela 5, verifica-se, que do total de 1552 municípios pesquisados, 13% referem-se aos municípios com até 20.000 habitantes. Deste universo, o instrumento urbanístico que mais se destaca é a ZEIS, com 69%, em seguida o IPTU progressivo, com 67,2%, posteriormente o parcelamento com 64,4% e o restante está equilibrado entre o direito de superfície e de preempção com, respectivamente, 54% e 61,5%.

TABELA 5

Instrumentos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica por faixa populacional.

Faixa de população	Previsto no Plano Diretor, em Lei Específica, ou no Plano Diretor e em Lei Específica											
	ZEIS		Parcelamento,		IPTU progressivo no		Contribuição de		Direito de Superfície		Direito de Preempção	
Até 20.000	120	69,0%	112	64,4%	117	67,2%	96	55,2%	94	54,0%	107	61,5%
De 20.001 a 50.000	547	69,9%	445	56,9%	514	65,7%	415	53,1%	405	51,8%	426	54,5%
De 50.001 a 100.000	167	74,6%	155	69,2%	159	71,0%	131	58,5%	136	60,7%	150	67,0%
De 100.001 a 500.000	123	88,5%	110	79,1%	111	79,9%	81	58,3%	88	63,3%	112	80,6%
Mais de 500.000	20	83,3%	16	66,7%	18	75,0%	11	45,8%	13	54,2%	19	79,2%
Nacional	977	72,7%	838	62,4%	919	68,4%	734	54,7%	736	54,8%	814	60,6%

Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Os municípios com população acima de 20.001 apresentam similaridade com o quadro anterior apresentado, em que se destacam a ZEIS e o IPTU progressivo. Vale ressaltar que os municípios com população entre 100.001 a 500.000 habitantes apresentam o direito de preempção com percentual elevado de 80,6%, em relação aos

demais municípios. Percebe-se que do total de instrumentos urbanísticos, presentes nesta tabela, a ZEIS se destaca com 72,7% em relação aos demais apresentados.

Com a continuação da análise da Tabela 6 percebe-se que, nos municípios com até 20.000 habitantes, destaca-se a transferência do direito de construir com 52,9%. Este quadro pode ser verificado nos demais municípios, contudo, vale ressaltar que nos municípios com mais de 500.000 habitantes são elevadas as percentagens em relação às operações urbanas e outorga onerosa do direito de construir com, respectivamente, 83,3% e 79,2%.

TABELA 5 (CONTINUAÇÃO)

Instrumentos previstos no plano diretor, em lei específica ou no plano diretor e em lei específica por faixa populacional.

Previsto no Plano Diretor, em Lei Específica, ou no Plano Diretor e em Lei Específica											
Transferência do		Operações Urbanas		Outorga Onerosa do		Outorga onerosa de		Critérios para		Total de municípios	
92	52,9%	81	46,6%	82	47,1%	71	40,8%	108	62,1%	174	13,0%
418	53,5%	381	48,7%	393	50,3%	339	43,4%	452	57,8%	782	58,2%
141	62,9%	137	61,2%	131	58,5%	114	50,9%	148	66,1%	224	16,7%
109	78,4%	98	70,5%	100	71,9%	70	50,4%	108	77,7%	139	10,3%
18	75,0%	20	83,3%	19	79,2%	16	66,7%	19	79,2%	24	1,8%
778	57,9%	717	53,4%	725	54,0%	610	45,4%	835	62,2%	1343	100,0%

Fonte: Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

A Tabela 6 original sofreu alterações, uma vez que foram retiradas questões mais específicas das regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento, pois o objetivo da pesquisa, neste momento, é destacar as questões prioritárias de enfrentamento dos planos diretores dentre os municípios brasileiros entrevistados. Percebe-se que a regularização fundiária destaca-se com 25,2%, em segundo lugar encontra-se o sistema de esgotamento sanitário com 23,2%, logo depois a participação do cidadão no acompanhamento do plano diretor com 22%, e, por fim, a proteção do patrimônio ambiental com 21%. É importante destacar o descaso com relação à reforma administrativa, que representa um percentual de apenas 6,7% e também em relação à proteção do patrimônio cultural, com 7,3% do percentual total de questões estruturais de elaboração dos planos diretores.

TABELA 6

Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor por Região Metropolitana e Região Integrada de Desenvolvimento

Questões estruturais dos Planos Diretores	Brasil	
Oferta de terras para novas moradias	43	13,7%
Ação sobre os vazios urbanos	43	13,7%
Regularização fundiária	79	25,2%
Limitação para a expansão urbana	58	18,5%
Atualização de cadastros	33	10,5%
Estímulo às atividades econômicas	37	11,8%
Definição de prioridades para o orçamento municipal	35	11,1%
Captura de valorização imobiliária	6	1,9%
Sistema de abastecimento de água	31	9,9%
Sistema de esgotamento sanitário	73	23,2%
Manejo de águas pluviais (drenagem)	19	6,1%
Sistema de coleta de lixo/aterro sanitário	35	11,1%
Localização de cemitérios, mercados e outros equipamentos...	11	3,5%
Localização de equipamentos públicos (escolas, etc)	20	6,4%
Iluminação pública	7	2,2%
Sistema viário	37	11,8%
Sistema transportes e mobilidade	36	11,5%
Proteção do patrimônio cultural	23	7,3%
Proteção do patrimônio ambiental	66	21,0%
Despoluição dos mananciais e cursos d'água	27	8,6%
Reforma administrativa	21	6,7%
Participação do cidadão no acompanhamento do Plano Diretor	69	22,0%
Outros	6	1,9%
Total de municípios entrevistados	314	100,0%

Fonte: Ministérios das Cidades, 2007.

Pode-se perceber que, de um modo geral, os municípios brasileiros estão se conscientizando quanto à necessidade de elaboração ou revisão dos planos diretores, tendo em vista a implementação das políticas de ordem abrangente. Contudo, ainda sim, a estrutura administrativa está relegada em segundo plano, não recebendo a devida importância que deveria. O resultado é a crescente terceirização de empresas e consultorias quanto à discussão sobre a realidade sócio-econômica e cultural dos municípios.

Diante do exposto, faz-se necessário uma breve reflexão sobre a situação das cidades históricas e suas fragilidades frente à capacidade institucional, a atuação do IPHAN e a crescente valorização do turismo visto como uma solução para os problemas econômico e social recorrentes, ao longo de sua história.

4.4 A realidade dos municípios históricos : uma breve reflexão e o apontamento de um novo olhar

Ao analisar as alterações que ocorreram ao longo da trajetória da política urbana brasileira pode-se, a princípio, pensar que houve uma alteração na cultura de planejamento urbano, que incorpora o discurso participativo, cria conselhos (nas três instâncias governamentais) para discutir as reformas sociais e urbanas, apresenta um melhor entendimento sobre a realidade físico-territorial do município, desenvolve propostas como uma tentativa de melhorar as políticas sociais, regulamenta instrumentos urbanísticos como forma de resolver as funções sociais da cidade, e estabelece prazos para sua elaboração.

Neste contexto, não restam dúvidas sobre a importância do movimento pela reforma urbana como um processo que buscou possibilitar o acesso a um maior número de pessoas (principalmente, a população carente) à propriedade urbana e rural, com a possível aplicação de instrumentos urbanísticos como meio para se atingir esse fim, acrescido da busca pela inserção da população local nas decisões municipais de ordem abrangente.

Contudo, conforme já salientado, ao transpor essa discussão para as cidades históricas com importância turística pode-se perceber uma série de entraves para sua aplicação. Neste contexto, a própria população local é descrente do discurso do planejamento urbano participativo, uma vez que nunca atuou como co-gestora das decisões municipais, função assumida, muitas vezes, pelo SPHAN, ainda que restrito aos sítios tombados. Sua atuação foi, em alguns momentos, criticada e questionada, pela população local, frente ao processo autoritário e anti-democrático nas abordagens da política de preservação e, por que não dizer, no próprio planejamento urbano dessas localidades históricas.

Outro entrave, recorrente na realidade de muitas dessas cidades, é a estagnação econômica e social, na medida em que não apresentam indústrias ou qualquer outra atividade capaz de impulsionar o mercado e gerar emprego para sua população local. Além desses entraves, encontra-se a deficiência administrativa e tributária a que o trabalho se propõe a analisar como uma das maneiras de tentar reverter essa situação de crise econômica, social e, vale ressaltar, também, cultural. Esse

último aspecto, nas cidades históricas de Minas Gerais, condiz com a forma como a “indústria turística” vem se apropriando e se reproduzindo.

Então, o resultado dessa apropriação é a reprodução de cenários históricos, cujos habitantes estão, muitas vezes, condescendentes e se beneficiam economicamente desse processo, assim como os governantes locais. Percebe-se que o lado econômico, mais uma vez, se destaca em detrimento do social, em que a cultura local se dissipa em meio à inserção de novos agentes e com o deslocamento da população para zonas periféricas. Tudo isso colabora para o enfraquecimento da memória coletiva e, assim, da própria identidade local frente, pode-se dizer, à nova cidade, réplica de muitas outras cidades históricas. Conforme salienta Nora (1993) e De Decca (1992), surge a memória histórica que representa a memória de uma minoria dominante que ignora a memória coletiva e destitui a própria história de seu sentido crítico.

Percebe-se que, sem dúvida, existe um grande desafio frente a essas localidades no sentido de preservar sua memória, cultura e patrimônio, mas sem, contudo, esquecer do lado econômico, como fator crucial para seu desenvolvimento.

Deixando um pouco de lado a discussão e os diversos conflitos entre as políticas de planejamento urbano e de preservação, o trabalho pretende focar, no próximo capítulo, em elementos referentes à capacidade institucional das prefeituras que devem ser analisados como uma possível melhoria e modernização da gestão municipal, cuja análise torna-se fundamental. Entendemos que é sobre uma base bem estruturada da administração pública que se poderá pensar em qualquer tipo de planejamento – que envolva diferentes programas, projetos e planos de diversos setores da política pública – voltado para a melhoria da situação econômica, cultural e social da realidade municipal. Assim, analisando “de perto” a gestão municipal pode-se elaborar um diagnóstico sobre a realidade das prefeituras municipais (incluindo algumas secretarias, Câmara Municipal, IPHAN, dentre outros aspectos). Como forma de aprofundar nestas análises, “com olhos para o interior das prefeituras”, analisaremos Diamantina e Tiradentes.

O trabalho pretende, a seguir, direcionar suas análises para um novo olhar, em que outros elementos serão analisados, sem, contudo, negar ou até mesmo criticar todos os estudos condizentes às políticas de patrimônio e planejamento urbano que foram apresentados até o momento e elaborados pelos diversos profissionais envolvidos

na produção e reprodução do espaço urbano. Mas é uma tentativa de adicionar a esses esforços uma outra abordagem para colaborar na implementação dos princípios de justiça social, preservação do patrimônio cultural, do direito à cidade, enfim, melhorar a urbanidade dos municípios históricos, conforme Moreira (2000) evidencia ao se referir à melhoria da qualidade de vida urbana

5 UMA OUTRA ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO E O DIAGNÓSTICO SOBRE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Como forma de analisar em detalhe a gestão municipal, a princípio este capítulo procurou introduzir uma outra abordagem de planejamento ao associá-lo a um processo que abrange três aspectos diferenciados, complementares, interdependentes e inerentes a qualquer organização, pública ou privada, com o objetivo de alcançar um bom desempenho. O primeiro é o mais conhecido na história do planejamento urbano brasileiro e se refere ao plano diretor, cuja abordagem será aprofundada ao relacioná-lo como um planejamento estratégico. O segundo se refere à alocação de recursos financeiros como fator indispensável para a aplicação de qualquer plano, programa ou projeto. O terceiro se refere diretamente à gestão como um aspecto associado às atividades de curto, médio e longo prazo, relacionado com os recursos humanos e tecnológicos necessários para sua realização e cuja abordagem é essencial para o desenvolvimento do trabalho.

5.1 Planejamento não é plano, mas processo

Em linhas gerais, pode-se ressaltar que, até o momento, o conceito de planejamento foi influenciado por três formas de abordagem a fim de resolver os problemas urbanos e sociais presentes ao longo do processo de urbanização das cidades brasileiras. Foi associado à figura do plano diretor, a uma abordagem compreensiva por meio do entendimento integrado da realidade municipal, e a um plano de desenvolvimento com a participação popular. Nesses três casos, o planejamento esteve intrínseco à questão urbana, pois se entende que através do crescimento das cidades e de sua população, e de sua forma de produção e reprodução é que vieram os problemas incidentes nesses espaços.

O planejamento urbano foi abordado na Carta Constitucional como um plano (plano diretor) que deveria ser implementado em âmbito municipal com a elaboração de um diagnóstico sobre a realidade social, econômica e físico-territorial, a formulação de prognósticos, com a produção de cenários futuros de uma nova realidade

municipal alcançada, a curto, médio e longo prazo, e com a implementação das diretrizes que foram priorizadas durante suas discussões em caráter participativo. Vale ressaltar que o plano diretor é o único instrumento urbanístico, conforme estabelecido pela Carta Constitucional, que incorpora as legislações urbanísticas, ambientais, culturais, sociais, enfim, todos os planos, programas e projetos setoriais presentes na realidade dos municípios.

Em meio a essa abordagem e ao fato de inúmeros planos diretores não saírem do discurso ou das gavetas, conforme se verificou nas análises de Ermínia Maricato, Adauto Lúcio Cardoso, Flávio Villaça, dentre outros teóricos urbanistas, ainda persiste a pergunta: por que esse quadro é recorrente, até hoje, no estudo do planejamento urbano municipal? Foi verificado também que existem entraves políticos, econômicos, administrativos, tributários e da própria capacidade institucional das prefeituras municipais de implementarem o planejamento no que se refere à capacitação de seus funcionários e à adequação e modernização da administração municipal. Neste contexto, será que o conceito de planejamento está sendo de fato abordado? Ou seja, ao ser associado ao plano diretor, que inclui os diversos problemas e potencialidades, como ficam as questões cotidianas que se relacionam à execução de tarefas e à locação de recursos financeiros e humanos? Em síntese, a forma de se elaborar esse planejamento está condizente com a receita municipal e com a capacidade de gestão das várias secretarias?

A fim de esclarecer essas questões e tendo em vista que a preocupação primordial é em promover a melhoria dos serviços públicos e o bem-estar da população – e não em elaborar planos “sofisticados e volumosos” que não saem do papel –, faz-se necessário aprofundar na conceituação de planejamento público, para a qual nos utilizamos das análises do Instituto Brasileiro de Administração Municipal¹²⁹ (IBAM).

Primeiramente, o planejamento público deve englobar as dimensões técnica e política de forma que possam ser abordados de forma participativa, ou seja, deve existir um equilíbrio entre essas duas dimensões em que uma não se sobressaia em detrimento da outra. A dimensão técnica quando predomina tende a se distanciar da população e se restringir à visão dos técnicos e, pela ausência do engajamento popular,

¹²⁹ Mais especificamente de OLIVEIRA, Dauraci de Senna. Planejamento Municipal. 3 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1991.

pode ceder aos interesses da minoria dominante na política pública, conforme verificado na época de atuação do SERFHAU. Em contrapartida, a dimensão política pode ser entendida como um processo de negociação entre diversos agentes que busca conciliar necessidades, interesses, valores diversos e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que, por sua vez, disputam por benefícios da ação governamental, em qualquer instância, desde que, obviamente, haja um contexto de democracia. A dimensão política deve priorizar a vontade social e não se restringir a uma parte da sociedade através de práticas clientelistas e assistencialistas. Vale recordar que o planejamento muito voltado para o âmbito político, pode transformar-se em puro discurso ideológico, desvinculado da realidade e anseios da população.

O planejamento público deve priorizar o interesse da coletividade, procurando incorporar o entendimento do processo de produção do espaço urbano de forma abrangente e não setorizada. Tem, assim, caráter abrangente como o plano diretor, mas está associado a um processo contínuo de avaliação, revisão, adequação e desenvolvimento no próprio processo de implementação e gestão. A esse respeito, Oliveira (1991, p.12) ressalta que, para uma organização de qualquer natureza, seja pública ou privada, ter um bom desempenho exige a prática de três tipos de planejamento:

- estratégico¹³⁰, que se realiza para a tomada de decisões a longo prazo, com vistas à evolução e ao futuro da organização;
- tático ou intermediário, relacionado com as decisões a médio prazo e voltado para a previsão de metas e a alocação de recursos para concretizá-las;
- operacional, de curto prazo e voltado para a execução de tarefas (OLIVEIRA, 1991, p.12, grifo nosso).

¹³⁰ A fim de apontar algumas reflexões sobre um outro sentido a respeito do planejamento estratégico, vale ressaltar as análises de Compans (2004) ao se referir aos planos diretores das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo como planos diretores estratégicos. A autora remete a esse dois planos para explicar como alguns instrumentos urbanísticos vêm sendo apropriados pela parceria público-privada - pertencente ao discurso do empresariamento do planejamento estratégico -, como uma concepção totalmente flexível quanto à sua implantação e que perdeu seu verdadeiro sentido. Neste contexto, Rose Compans aponta alguns instrumentos urbanísticos - Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Conselho Municipal de Política Urbana e Estudo de Impacto de Vizinhança -, que são estabelecidos pelo plano diretor municipal de cada localidade. No discurso, a estratégia estabelecida pelo plano diretor deveria alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, em consonância com os objetivos gerais. Porém, na prática territorial, a aplicação desses instrumentos vem sofrendo flexibilização no discurso da política urbana, e beneficiando interesses políticos e econômicos de parte restrita da população e do órgão público, e não os interesses sociais da população menos favorecida. Dessa forma, quando se fala em plano diretor estratégico, será que essa é a nova tendência da matriz teórica do planejamento urbano nos dias de hoje?

Esses três tipos de planejamento devem ser trabalhados como um processo e de maneira democrática, envolvendo os diversos segmentos da sociedade e os servidores municipais. Por meio do planejamento estratégico, a administração municipal, a população e os técnicos envolvidos em sua formulação, obtêm uma visão ampla sobre a realidade local, os problemas públicos e as potencialidades para o desenvolvimento sócio-econômico e cultural do município, num horizonte mais longo. Indica, portanto, as estratégias condizentes com a realidade de cada município para se alcançar os caminhos desejados, no futuro, a fim de resolver os problemas incidentes no presente. A longo prazo é preciso estabelecer metas e, concomitantemente, programar e executar as ações para alcançá-lo. Portanto, é necessário haver, no presente e nas futuras gestões, pessoal qualificado. O problema maior é a ruptura na gestão a cada nova administração.

Dessa forma, o planejamento estratégico é importante para a atuação do governo local ao apontar os melhores caminhos para o desenvolvimento municipal. Porém, esse planejamento não está diretamente relacionado com a prática, no dia a dia, de uma prefeitura municipal, com os recursos financeiros que devem ser disponibilizados para efetivação dos inúmeros planos, projetos e programas que incorpora e com a capacitação de funcionários públicos relacionados com a execução de cada uma das medidas apontadas como prioritárias para a efetivação da “cidade que queremos”. Através desses conhecimentos, será que o plano diretor não faz parte de um planejamento estratégico? Afinal, está diretamente relacionado com esses conceitos e tem importância fundamental para a formulação de políticas públicas a longo prazo.

O planejamento tático ou intermediário se preocupa em detalhar os objetivos estratégicos como uma forma de implementá-los. Envolve a definição de prioridades, dimensiona metas compatíveis com os recursos disponíveis, elabora projetos e organiza as atividades de execução. Esse planejamento está diretamente associado à elaboração dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Assim, o planejamento tático incorpora os conceitos de planejamento municipal, introduzidos pela CF de 88, ampliados ao inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que condizem exatamente com esses instrumentos apontados.

Uma das maneiras de diagnosticar sobre a efetividade do planejamento nos municípios pode ser através da análise desses instrumentos nas secretarias

municipais¹³¹, sua forma de elaboração (se sua discussão envolveu a participação popular) e os conceitos abordados nas diretrizes priorizadas. Segundo Oliveira (1991, p.13), “nas prefeituras, em geral, as tarefas de planejamento tático podem, em grande parte, ser delegadas aos auxiliares do chefe do executivo”, por exemplo, aos secretários e diretores. Nesse sentido, os profissionais envolvidos em sua elaboração devem saber que rumo deve seguir a administração local e a verdadeira importância desses documentos¹³² para o desenvolvimento do município e para a alocação de recursos. Contudo, será que esses profissionais estão cientes da importância destes documentos? Pelo menos no discurso constitucional, pode-se ressaltar que o planejamento tático ou intermediário deve:

[...] produzir decisões realistas, demonstrar a exequibilidade das ações previstas, cuidar da alocação de recursos, estimar os custos da Administração, apresentar previsão sobre o tempo necessário para execução de projetos e atividades e indicar os órgãos responsáveis, a fim de que as autoridades governamentais e o público em geral saiba de quem devem cobrar a execução das tarefas. O planejamento tático também demanda participação, envolvimento dos níveis de execução da prefeitura e dos beneficiários dos projetos e atividades governamentais (OLIVEIRA, 1991, p.13).

Precipitando um pouco essa questão, que será discutida no próximo capítulo a partir dos estudos de caso, pode-se questionar se estaria, de todo, a sociedade civil organizada envolvida na elaboração desses instrumentos, conforme estabelece a Carta Constitucional.

Em relação à terceira abordagem, Oliveira (1991, p.13), apresenta o “planejamento operacional como um conjunto de tomada de decisões envolvendo empreendimentos mais limitados, prazos mais curtos, áreas menos amplas” e diretamente voltado para o “como fazer”. Esse planejamento busca garantir a execução das tarefas a tempo e a hora e costuma ficar sob a responsabilidade direta dos servidores

¹³¹ O presente trabalho procurou analisar alguns desses instrumentos do planejamento nos municípios de Diamantina e Tiradentes. Contudo, vale ressaltar, que as análises foram feitas a partir de materiais que as respectivas prefeituras municipais se disponibilizaram a emprestar. No município de Tiradentes, alguns desses materiais não foram encontrados ou, simplesmente, o secretário envolvido em sua formulação negou a emprestá-los para uma análise consistente e aprofundada da atual administração municipal. Nota-se que a dificuldade já se encontra na “boa vontade” de pessoas diretamente envolvidas em assuntos públicos de âmbito municipal.

¹³² Esses documentos podem ser classificados como: de informação e análise (diagnóstico, relatórios, mapas); de orientação (definição de políticas, diretrizes, estratégias); operacionais (planos de ação, programas, projetos, orçamentos anuais e plurianuais) e normativos (projetos de leis, normas).

públicos, que devem melhorar a qualidade das decisões e formas eficientes e rápidas de produzir o serviço. Ou seja, os servidores públicos devem ser capacitados para exercer sua função, ter a preocupação em atender bem ao público externo e, ao mesmo tempo, ter acesso à ferramenta de trabalho apropriada para a realização das tarefas no cotidiano. Esse planejamento envolve uma gama considerável de conhecimento técnico, experiência prática e capacidade de transmissão de informações públicas à população.

Percebe-se que no âmbito do planejamento operacional está presente uma abordagem relacionada com a gestão municipal, pois trata da parte administrativa e executora das ações públicas¹³³. Seu embasamento é mais voltado para a realização das medidas a fim de se alcançar os objetivos estabelecidos nos planejamentos tático e estratégico visto, assim, como “ponto de partida” para todas as discussões referentes ao diagnóstico da realidade sócio-territorial no âmbito municipal.

A partir de todas as análises apresentadas até aqui, pode-se concluir que, na verdade, o plano diretor é uma parte do “processo de planejamento” com importância relevante, porém, não pode ser entendido como a única e mais importante parte de um conceito tão abrangente e complexo como o de planejamento que, também, inclui a gestão. O que parece, na atualidade, é que os governantes locais, funcionários públicos, técnicos e outros agentes envolvidos na elaboração do plano diretor têm-lhe dado muito mais ênfase, deixando “um pouco de lado” outros ramos que conformam o processo de planejamento. Na verdade, planejamento (de qualquer natureza) deve ser concebido como um processo, envolvendo e interagindo os três tipos de planejamento, e não se esgota na elaboração de “modelos”, a que alguns críticos teóricos se referem¹³⁴.

¹³³ Uma parte desse planejamento operacional, focada na formação profissional dos funcionários envolvidos com a administração municipal, será analisada nos estudos de caso dos municípios de Diamantina e Tiradentes. Pode-se perceber que o trabalho se propõe a analisar, na prática territorial, alguns instrumentos de planejamento municipal, assim como aspectos inerentes à estrutura operacional inerente a gestão desses municípios. O objetivo final do trabalho é diagnosticar sobre a institucionalização do planejamento, nos municípios históricos, através da análise de instrumentos de planejamento e gestão existentes ou não nas prefeituras municipais.

¹³⁴ FERRARI (1979, *apud* SOUZA, 2006, p.47), faz uma breve reflexão sobre a elaboração de modelos urbanos como elemento inerente à abordagem de planejamento. “É importante notar que a cidade é um sistema dinâmico que trabalha como uma máquina. Assim como a Engenharia Mecânica elabora ‘modelos’ de suas máquinas, os planejadores, dotados desse conceito dinâmico de cidade, passaram a construir ‘modelos’ urbanos para simular situações hipotéticas e, principalmente, para, a partir dos ‘modelos’, fazer previsões a respeito do seu futuro desenvolvimento”. (FERRARI, 1979, p.117). Como uma forma de reforçar o entendimento de cidade como um sistema dinâmico, Souza (2006, p.52) enfatiza que “a cidade é produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e

Como forma de compreender melhor a abordagem do planejamento como um processo, é importante ressaltar algumas análises de Souza (2006, p.45-46) que explicam os conceitos de planejamento e gestão. O conceito de gestão, originado no âmbito ligado à administração de empresas (gestão empresarial), ganhou ênfase no contexto de crise do planejamento urbano brasileiro, nos anos 80, como uma forma de substituir essa prática que foi associada a um plano ideológico e tecnocrata. Esse termo remete-se ao presente e significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”.

Já o planejamento remete-se ao futuro: “planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo”. Assim, planejamento, no âmbito urbano, pressupõe o entendimento da cidade como um processo amplo, não como um plano setorial, e deve “prevenir-se contra prováveis problemas ou, inversamente com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2006, p.46).

Esses dois processos, planejamento e gestão, devem ser trabalhados de forma complementar pelos governantes, funcionários públicos, enfim, por todos os integrantes da administração Pública.

Gestão se insere na abordagem do planejamento, que, por sua vez, deve ser concebido como um processo, cuja atividade é contínua, permanente e aborda os três conceitos de planejamento (estratégico, tático e operacional). Segundo Oliveira (1991, p.23), “o processo de planejamento se inicia com o levantamento dos problemas e das situações que afetam a população”. Em seguida, a partir de análises dos municípios, elaboram-se os objetivos e metas a alcançar, a programação das ações e sua viabilidade econômica, assim como o acompanhamento cotidiano da execução dessas ações. Deve existir um esforço para buscar aperfeiçoar esse processo.

No nível municipal, essa atividade deve resultar em bens, serviços e mudanças sociais de caráter político, econômico e urbanístico, propostos pelo governo em nome da comunidade e, sempre que possível, com sua participação (OLIVEIRA, 1991, p. 23, grifo nosso).

tecnocráticos) [...]”. Então, a cidade é um fenômeno marcado pela interação complexa entre diversos agentes e interesses, sendo jamais previsível ou manipulável plenamente e, portanto, dever ser trabalhada e analisada por um processo mais flexível e que interaja os três conceitos (estratégico, tático e operacional) inseridos na abordagem de planejamento público apresentada por Oliveira (1991).

Planejamento quando entendido como um processo não se esgota na concepção de um plano, de um programa ou de um projeto que, por sua vez, são mecanismos instituídos para o alcance de metas. A esse respeito, conforme ressalta Oliveira (1991, p.24), “qualquer Município, não importa seu tamanho e recursos econômicos, pode implantar um processo de planejamento coerente com seu estágio tecnológico, econômico-social e cultural”. Esse processo não está diretamente relacionado com a criação de um órgão de planejamento, mas se refere à integração das secretarias e de suas medidas, do envolvimento dos diversos setores da sociedade e a mitigação das antigas práticas clientelistas existentes.

O processo de planejamento não é isento de conflito, pois envolve mudanças estruturais – no âmbito sócio-econômico, urbanístico, político, dentre outros –, que podem, algumas vezes, apresentar “caráter destrutivo” ou “construtivo”, ao delinear novas situações consideradas desejáveis. Por isso, certas medidas podem ser aceitas ou rejeitadas por diversos grupos da sociedade que apresentam interesses divergentes. Daí, seu aspecto conflituoso. Acrescenta-se a isso o caráter de transparência, que a Carta Constitucional estabelece, o que pode não ser de interesse de todos.

Como forma de compreender a situação dos municípios brasileiros frente à institucionalização do planejamento recorreremos à dissertação de mestrado de Luís Carlos Araújo Menezes, orientado pelo Professor Doutor Paulo Januzzi, defendida em 2004. O objetivo dessa dissertação foi apresentar uma análise do grau de institucionalização e da efetividade do planejamento público no Brasil, com base nas informações levantadas pelas Pesquisas de Informações Básicas Municipais de 2001 e pelo Censo Demográfico de 2000.

Buscando ampliar as discussões em torno dos termos “planejamento” e “gestão” cujos conceitos são complementares e interagem no âmbito de formulação das políticas públicas, introduzimos a abordagem e reflexão sobre a “institucionalização”. Com o auxílio do material desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, conceitua-se institucionalização como um processo através do qual se utilizam instrumentos para a implementação de elementos que conduzem às mudanças sociais necessárias ao desenvolvimento. Na presente abordagem, institucionalização

está associada à efetivação, nos municípios brasileiros, dos instrumentos de planejamento regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

A última parte deste capítulo é fundamentada no segundo capítulo da dissertação de mestrado desenvolvido por Luís Carlos Araújo Menezes (2004), em que estuda a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento público municipal. Alguns resultados dessa pesquisa foram discutidos e apresentados como forma de enriquecer e compreender a importância do tema de abrangência do trabalho na atualidade das prefeituras municipais.

Deve-se ressaltar que os resultados apontados por Menezes (2004) são inovadores, instigantes e conduzem para reflexões sobre possíveis soluções de planejamento mais condizentes com a realidade municipal¹³⁵.

5.2 Breve reflexão sobre o termo institucionalização e a abrangência de seus instrumentos de planejamento

Procurou-se, até aqui, informar que a prática do planejamento exige a aplicação articulada de aspectos técnicos e políticos, tendo em vista assegurar a ênfase no processo de planejamento e não somente na elaboração de planos, programas e projetos. Tratar-se-á agora do conceito de institucionalização e a abrangência de sua dinâmica nas atividades de planejamento para, em seguida, apresentar algumas das análises relevantes desenvolvidas por Menezes (2004)¹³⁶.

Por institucionalização entende-se o processo através do qual se utilizam instrumentos para concepção, difusão e continuidade de elementos que conduzem às mudanças sociais necessárias ao desenvolvimento (OLIVEIRA, 1991, p.43, grifo do autor).

¹³⁵ O próximo capítulo do presente trabalho tem como propósito aprofundar algumas análises, que foram apresentadas por Menezes (2004), porém em uma escala menor e focada no cotidiano das prefeituras dos municípios de Diamantina e Tiradentes.

¹³⁶ Vale ressaltar que a referência a essa dissertação é importante também para a própria compreensão da metodologia empregada como forma de diagnosticar, na prática administrativa municipal, a institucionalização do planejamento em Diamantina e Tiradentes.

Esses instrumentos estão relacionados ao planejamento e à gestão, na medida em que condizem com práticas, de curto, médio e longo prazo, relacionadas tanto à elaboração de prognósticos quanto à atuação no cotidiano das prefeituras municipais. Oliveira (1991, p.43) enfatiza que, para se assegurar a institucionalização do planejamento municipal, é fundamental “o estabelecimento de uma metodologia e de uma rotina de trabalho que objetivem definir e implementar as ações de Governo”, assim como a articulação entre as diferentes secretarias e as outras instâncias governamentais. Oliveira aprofunda essas análises e ressalta que o “primeiro passo para se institucionalizar o planejamento consiste na fixação clara e objetiva dos propósitos da administração municipal, das atribuições que realizará diretamente e daquelas que serão realizadas” por meio de parcerias e cooperação entre as outras esferas governamentais, órgãos públicos e privados.

Outro ponto importante para a institucionalização do planejamento é a administração municipal assumir esse processo como atribuição indelegável à outra instituição, sendo de sua responsabilidade sua efetivação na prática sócio-territorial. Em alguns momentos, é comum a administração local contratar empresas ou consultores para realização de algumas etapas desse processo, contudo, seus gestores e executores devem se inserir nas discussões a fim de compreender sua abrangência e importância no contexto municipal e dar-lhes prosseguimento.

Tendo em vista esses aspectos, e se ainda predominar na prefeitura o estilo clientelista, baseado no atendimento de pedidos individuais, neste caso, não se pode esperar que o processo de planejamento venha a ser institucionalizado. Pode-se compreender que a postura do prefeito é fundamental para que, aos poucos, o processo de planejamento vá se efetivando e as práticas clientelistas sejam abolidas.

Pode-se perceber que não é uma tarefa fácil implementar o processo de planejamento municipal, principalmente, porque deve haver uma mudança na própria forma de conceber as atividades e as formas de planejar. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1994, p.44) faz algumas ressalvas ao alertar que existem fatores externos, desvinculados das prefeituras municipais que, também, influenciam na implementação desse processo nos municípios, tais como “a dimensão da população municipal, o grau das atividades econômicas, o nível de pobreza da

população, o tamanho do município, suas relações com organismos governamentais e privados que atuam na área e até mesmo sua configuração geográfica”.

Para a administração local exercer as atividades de planejamento não dependerá necessariamente da criação de um órgão de planejamento. Deve-se contar com uma equipe capacitada e envolvida com o andamento das atividades, dos planos, projetos e do sistema como um todo. A dimensão dessa equipe dependerá do tamanho do município, ao passo que, em uma metrópole, faz-se necessária a criação de um órgão específico. Em conjunto com essa medida de gestão, a administração municipal deve também produzir documentações técnicas, consideradas como base para os debates com os agentes públicos, privados e com a comunidade.

Conforme ressalta o IBAM (1994, p.45), a produção desses documentos é importante para “garantir a necessária continuidade, permitindo maior transparência nas atividades da Administração local”. Nesse conjunto de documentos, a lei orgânica municipal tem um papel fundamental ao ressaltar as metas, diretrizes e objetivos da administração municipal, assim como a forma de organização do próprio município e dos poderes legislativo e executivo, por isso, deve ser específica para cada caso.

É importante recordar, conforme explicitado no material desenvolvido pelo IBAM (1994, p.46), a importância de alguns desses documentos no contexto municipal, para entender, posteriormente, o motivo de se analisá-los. O plano diretor é um instrumento relevante na política de desenvolvimento do município e especialmente da política urbana. Daí, a importância de analisar se está sendo elaborado, em processo de aprovação, ou reavaliado. Em relação ao plano plurianual, exigido pela Constituição, trata de “determinar e identificar, em termos financeiros e ao longo do período do governo, os desembolsos anuais necessários à concretização das obras e projetos estabelecidos no plano de ação de governo ou no plano diretor”. Ou seja, esse instrumento de planejamento é importante para levantar os custos de cada obra e projeto inerentes aos planos de cada secretaria, além de garantir a articulação entre a utilização dos recursos e as diretrizes do plano diretor.

Vale ressaltar a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³⁷ como um marco de avanço na arrecadação de impostos pelos municípios¹³⁸, no equilíbrio entre a receita e a

¹³⁷ Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

despesa municipal¹³⁹, na aplicação de concursos públicos, divulgação das medidas de âmbito público para conhecimento da população, dentre outros aspectos. Esta lei completa a lei n° 4.320¹⁴⁰ que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal inclui punições para as administrações públicas que não cumprirem com essas normas, contribuindo para o enfraquecimento gradual das antigas relações de clientelismo.

Outro ponto importante é a obrigatoriedade das prefeituras municipais de promoverem concursos públicos, o que impede o nepotismo. Enfim, essa lei está sendo importante por associar as finanças públicas com uma política de planejamento, e também a uma cobrança de transparência na gestão pública por parte das três instâncias governamentais¹⁴¹.

Dos instrumentos de planejamento, a análise institucional, ou seja, o estudo do ambiente externo à organização do objeto do planejamento também é importante. Além de analisar a efetividade das legislações, é relevante analisar quem são as pessoas envolvidas em sua elaboração e execução, assim como sua formação profissional e o respectivo cargo que ocupam na administração municipal JANUZZI (1993, *apud* MENEZES, 2004, p.22).

Segundo o IBAM (1994, p.53), a institucionalização do planejamento no nível municipal constitui um passo importante, uma vez que amplia sua autonomia política e financeira tão evidenciada nos termos da Carta Constitucional. Além de fortalecer o papel do governo local em sua capacidade decisória e gerencial, possibilitou, principalmente, a melhoria nos aspectos tributários e administrativos. Enfim, a institucionalização do planejamento é essencial para capacitar as prefeituras municipais a exercerem os princípios constitucionais previstos, desde a década de 80,

¹³⁸ Hoje em dia se o município não fizer a cobrança de impostos, de acordo com a legislação, está colaborando para a geração de dívida ativa. Por conseguinte, significa que se renunciar à arrecadação, essa atitude é considerada pela Lei de Responsabilidade Fiscal como um crime por parte do Governo local. O que gera punição quanto à improbidade administrativa.

¹³⁹ A receita arrecadada, pelo município, deve ser destinada para as despesas municipais que, por sua vez, não podem ultrapassar esse valor. O que impede a geração de dívida municipal.

¹⁴⁰ Machado Júnior, José Teixeira; Reis, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001.

¹⁴¹ Dessa forma, entendemos que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma atualização da CF de 88, o que fundamentará a análise das documentações legislativas, no período posterior ao ano de 2000 até os dias de hoje, durante a pesquisa empírica.

no que se refere à autonomia para planejar, administrar, legislar e de se organizar frente às outras instâncias governamentais.

Vale ressaltar uma frase de Oliveira (1991) que se refere à modernização legislativa e a necessidade de mudança na postura da administração municipal:

Em razão da modernização legislativa, os municípios não poderão continuar praticando uma administração improvisada e casuística, em estilo “pronto-socorro” (atendendo emergências) ou “corpo de bombeiro” (apagando incêndios). Os novos prefeitos terão de adotar uma administração planejada, sob pena de perderem “o trem da história” e prejudicarem seu futuro político (OLIVEIRA, 1991, p. 53).

5.3 O planejamento nos municípios brasileiros

Esta parte da dissertação fundamenta-se, especificamente, nas análises enriquecedoras do Capítulo 2 – O planejamento nos Municípios Brasileiros – da dissertação de Luís Carlos Araújo Menezes (2004), em que estuda o grau de institucionalização e a efetividade do planejamento público municipal. A metodologia utilizada por ele caracteriza-se pelo levantamento da presença dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros, com a utilização da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001 e pelo Censo Demográfico de 2000. Este estudo é ampliado pela introdução da densidade demográfica, taxa de urbanização e receita municipal por habitante na investigação da estrutura do planejamento nos municípios.

Menezes (2004) analisa se alguns instrumentos urbanísticos¹⁴² regulamentados pelo Estatuto da Cidade, de fato, vêm sendo implementados pelas prefeituras municipais. Dos instrumentos, o autor destaca a criação dos conselhos municipais¹⁴³, inseridos nas políticas setoriais, que também foram analisados.

¹⁴² Vale recordar que esses instrumentos se referem ao plano diretor, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e orçamento anual, aos planos, programas e projetos setoriais, aos planos de desenvolvimento econômico e social e ao zoneamento ambiental.

¹⁴³ A esse respeito, Menezes (2004, p.63) evidencia que um conselho municipal existe, se houver pelo “menos duas vezes ao ano reuniões e possuir um fundo especial”. É importante analisar este último aspecto, pois a simples ocorrência de um número mínimo de reuniões não garante a atuação do Conselho, porém o fundo já é uma forma de assegurar uma condição mínima para sua existência.

A utilização da Pesquisa de Informações Básicas Municipais se justifica, segundo Menezes (2004, p.59-60), por levantar “informações, junto ao poder público local, acerca das principais características políticas e administrativas dos municípios”.

A partir de 2001 a Pesquisa de Informações Básicas Municipais é composta de três questionários: O primeiro cobre aspectos da gestão municipal como estrutura administrativa, legislação e instrumentos e planejamento, instrumentos de gestão municipal, descentralização e desconcentração, condições habitacionais, geração de trabalho e renda, justiça e segurança pública, cultura, esporte e lazer; o segundo questionário cobre o aspecto financeiro como origem das receitas e destino das despesas. O terceiro cobre aspectos relacionados ao meio ambiente (MENEZES, 2004, p.60, grifo nosso).

Em linhas gerais, esses três questionários abrangem a estrutura administrativa, aspectos legislativos e financeiros, e questões ligadas ao meio ambiente externo. Por essa abrangência, Menezes (2004, p.60) acredita que a pesquisa possa fornecer subsídios “necessários para estudar a presença, nos municípios brasileiros, dos instrumentos de planejamento propostos pelo Estatuto da Cidade”. Após realizar o diagnóstico sobre a institucionalização do planejamento, Menezes (2004) chega a um levantamento de carências, necessidades e potencialidade da prática do planejamento no Brasil.

A pesquisa abordou o total de 5.560 municípios instalados no ano de 2001 e avaliados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais. A princípio, a pesquisa apresenta a frequência de municípios que dispõem dos instrumentos de planejamento, conforme se verifica na Tabela 7.

TABELA 7

Frequência de municípios que dispõem dos instrumentos de planejamento

Instrumentos de Planejamento	Frequência	
	absoluta	percentual
Lei de Diretrizes Orçamentárias	5.356	96,3
Lei de Orçamento Anual	5.206	93,6
Plano Plurianual	5.131	92,3
Lei do Perímetro Urbano	4.150	74,6
Plano de Governo	2.546	45,8
Lei de Parcelamento do Solo	1.819	32,7
Lei de Zoneamento ou Equivalente	1.260	22,7
Plano Diretor	980	17,6
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	755	13,6
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	646	11,6
Plano Estratégico do Município	233	4,2

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.67).

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ocorre em 96% dos municípios, predominando frente a outros instrumentos, em função da elaboração de uma base legal para execução dos gastos públicos. Outro instrumento é a lei de orçamento anual (LOA), presente em 94% dos municípios. O terceiro instrumento, com percentual superior a 90%, é o plano plurianual (PPA), com presença em 5.131 municípios. Pode-se perceber que as leis voltadas para a receita e a despesa municipal apresentam-se em evidência, assim como as diretrizes de desenvolvimento do Município.

A lei do perímetro urbano está presente em 75% dos municípios, e tem importância em relação à arrecadação de IPTU pelas prefeituras, pois apresenta os imóveis, inseridos no perímetro urbano, cadastrados e atualizados. Já o plano de governo, com apenas 46% do total, encontra-se presente em 2.546 municípios. Os instrumentos voltados para a organização e ocupação territorial, caracterizados pela Lei de parcelamento do solo e pelo zoneamento, apresentam porcentagens muito inferiores aos outros instrumentos. A lei de parcelamento encontra-se presente em apenas 1.819 municípios, ou seja, um terço deles. Já a lei de zoneamento apresenta em 1.260 municípios, pouco mais de 23% do total.

O plano diretor estabelecido, pela CF de 88 e, em seguida, pelo Estatuto da Cidade, como instrumento básico de planejamento municipal, está disponível em apenas

980 municípios, menos de 18% do total¹⁴⁴. A esse respeito, Menezes (2004, p.68) recorda que, ao analisar somente municípios com mais de 20.000 habitantes e aqueles pertencentes a regiões metropolitanas, para os quais há à obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, o total de municípios com estas características somam cerca de 1.800. Assim, se acrescidos os municípios enquadrados nas outras duas condições de obrigatoriedade (integrantes de áreas de especial interesse turísticos, e inseridos em área de influência de empreendimentos de grande impacto regional ou nacional), constata-se que aproximadamente metade dos municípios que são obrigados a ter o referido instrumento não dispõem do mesmo.

Percebe-se a pouca efetivação desse instrumento nos municípios brasileiros de um modo geral. Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade estabeleceu um prazo de cinco anos para a efetivação dos instrumentos urbanísticos, que se adequassem à realidade de cada município, a partir de julho de 2001. Assim, segundo Menezes (2004, p.68), “até junho de 2006, cerca de 1.000 municípios estão obrigados a elaborar e aprovar um plano diretor”.

Dos aspectos apresentados, Menezes (2004, p.69) conclui ser elevado o grau de presença de instrumentos de planejamento voltados para os aspectos de orçamento e finanças. Por outro lado, o grupo de instrumentos de intervenção social e voltado para área de interesse especial tem presença muito baixa nos municípios brasileiros.

O segundo aspecto analisado por Menezes (2004) refere-se à presença e natureza dos conselhos municipais. Vale recordar que a simples existência do conselho não indica sua efetivação, em contrapartida deve-se verificar a presença de gestão participativa (conselhos paritários) e a existência de fundo especial, o que indica a existência de projetos setoriais. Assim, de acordo com a Tabela 8, pode-se verificar a relação de conselhos paritários, com fundo e o total, que indica, por oposição, a frequência de municípios que tem o conselho correspondente, inclusive os não paritários e sem fundo.

¹⁴⁴ Contudo, é importante ressaltar que esses dados se referem ao ano de 2001, período anterior ao prazo final estipulado pelo Estatuto da Cidade, até 2006, para a elaboração do plano diretor pelos municípios que tinham essa obrigatoriedade.

TABELA 8

Quantidade de municípios que dispõem dos conselhos setoriais municipais

Conselho	Número de Municípios		
	Paritários	Com Fundo	Total
Saúde	3.525	1.492	5.379
Assistência Social	3.092	1.671	5.141
Criança e Adolescente	2.070	1.341	4.284
Educação	1.600	1.575	4.035
Emprego e Trabalho	176	846	1.878
Meio Ambiente	367	485	1.603
Turismo	295	369	1.221
Cultura	140	232	723
Habitação	258	115	624
Política Urbana	51	99	332
Transporte	41	67	269

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.67).

Observa-se a predominância de quatro conselhos, correspondendo aos setores de saúde; assistência social; crianças e adolescentes e educação. Em relação aos conselhos nos setores de turismo, cultura e política urbana verifica-se que, de uma forma geral, há predominância dos conselhos não paritários, incluindo os sem fundo. A quantidade de conselhos voltada para esses três setores, quando comparado aos demais, é bem inferior.

Contudo, Menezes (2004, p.67) observa que essa tabela “dá uma idéia da presença dos conselhos no conjunto de municípios, não mostrando as características dos municípios quanto à presença ou ausência de gestão participativa e de projetos setoriais”, que teria que ser feito em pesquisa de campo em cada município. Menezes (2004, p.73) conclui que “até aqui, estudou-se a presença dos instrumentos de planejamento definidos na legislação de política urbana, e não se encontrou um cenário muito alvissareiro para a prática do planejamento local no Brasil”.

O terceiro aspecto analisado por Menezes (2004, p.73) refere-se à disponibilidade de informação no poder público local. Para que o planejamento seja eficiente é necessário o conhecimento consistente sobre a realidade local e sua ampla divulgação e publicidade dessas informações “fidedignas e atualizadas”, por parte do poder público, de forma a tornar o processo de gestão e planejamento transparente e acessível a todos.

Para subsidiar o entendimento da situação das informações locais, Menezes (2004, p.74) examina as respostas aos quesitos componentes do item ‘Informatização dos Serviços Administrativos da Prefeitura’, do bloco 7 da Pesquisa Informações Básicas Municipais, que trata de dados sobre a existência de cadastros e serviços informatizados (TAB. 9).

TABELA 9

Freqüência dos municípios que dispõem de dispositivos de informação local

Cadastro ou Serviço	Freqüência	
	Absoluta	Percentual
Servidores	5.234	94,1
Patrimônio	5.183	93,2
Imobiliário	4.943	88,9
Contabilidade	4.875	87,7
ISS	3.873	69,7
Alvarás	3.444	61,9
Execução Orçamentária	3.350	60,3
Saúde	3.287	59,1
Educação	3.116	56,0
Mapeamento Digital	534	9,6

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.75).

Menezes (2004, p.74) conclui que a existências desses cadastros ou serviços pesquisados “não constituem indicador da qualidade de informações locais pra uso em planejamento, sendo, no máximo indicador da qualidade gerencial da prefeitura”. Ainda sim, sua presença será considerada como o primeiro indicador da adoção de tecnologia da informação. Outro dado que se pode verificar na Tabela 9, diz respeito à divulgação da execução orçamentária, representando cerca de 60% da freqüência percentual total. Ao passo que o mapeamento digital dos municípios brasileiros apresenta uma freqüência mínima de 9,6%, o que reflete a ausência de um eficiente instrumento de trabalho voltado para a análise físico-territorial do município. Vale lembrar que sem uma base cartográfica atualizada, existe uma série de dificuldades em relação à elaboração e aplicação das leis de uso e ocupação do solo, assim como a execução de serviços voltados para implementação da infra-estrutura urbana, tais como iluminação, água, arruamento, esgoto, drenagem, dentre outros aspectos. A deficiência ou inexistência de um mapeamento digital do município representa um grande entrave para

seu desenvolvimento sócio-econômico e para a própria compreensão da expansão do tecido urbano sobre zonas periféricas.

O quarto aspecto analisado por Menezes (2004, p.76) refere-se aos atributos como população, área, recursos do poder público, o tamanho da população das áreas urbanas, parâmetros fundamentais para orientar o tipo de planejamento local necessário. As diversas características dos municípios brasileiros, que os diferenciam uns dos outros, influenciam diretamente na sua forma de planejamento. Municípios pouco extensos e com uma população considerável serão analisados diferentemente de outro, com grande área e população reduzida. Enfim, há uma variedade de combinações dessas variáveis que caracterizam os municípios e os tornam peculiares. A esse respeito, Menezes (2004, p.76) evidencia que “tal fato leva à indicação do uso da densidade populacional como uma das dimensões para se estudar a presença dos instrumentos de planejamento no Brasil”. Acrescenta que, da mesma forma, o orçamento municipal assume seu papel quando associado ao tamanho da população, “o que leva considerar o orçamento *per capita* como outra das dimensões” fundamentais como instrumento de planejamento.

Menezes (2004) analisa esse quarto aspecto segundo três abordagens diferenciadas - densidade populacional, orçamento municipal por habitante e grau de urbanização diretamente associados com a incidência do planejamento com maior ou menor grau de efetividade.

Para entender como varia o grau de presença dos instrumentos de planejamento nos municípios segundo densidade demográfica¹⁴⁵, Menezes (2004, p.77) estabeleceu intervalos de classe de forma a evidenciar municípios de baixa, média e alta densidade. Considerou, nesse estudo, baixa densidade os municípios com menos de dez habitantes por quilômetro quadrado; de média densidade os municípios de dez a duzentos habitantes por quilômetro quadrado e, acima desse limite, considerou tratar-se de municípios de alta densidade. A fim de melhor visualizar cada uma das classes média e alta densidade, elas foram subdivididas em duas classes cada uma (TAB.10).

¹⁴⁵ Para o cálculo de densidade demográfica, Menezes (2004, p.77) considerou “a população municipal do censo demográfico de 2000 retirados do Banco de Microdados Estatísticos (BME), e usando o percentual da população residente em domicílio urbano sobre o total da população”.

TABELA 10**Distribuição da frequência de municípios por faixa de densidade demográfica**

Amplitude da densidade	Faixas (hab/km ²)	Frequência	
		Absoluta	Percentual
Baixa	Menos de 10	1486	27,0
Média	Mais de 10 até 50	2852	51,8
	Mais de 50 a 200	907	16,5
Alta	Mais de 200 até 1000	181	3,3
	Mais de 1000	81	1,5

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.77).

Grande parte dos municípios brasileiros não são populosos e classificam-se com média densidade. Cerca de 52% dos municípios brasileiros classificam-se com média densidade, entre 10 e 50 hab./km² ao passo que, em segundo lugar, com 27%, estão os municípios com baixa densidade. Em seguida, com 16,5% classificam-se os municípios com faixa demográfica entre 50 e 200 hab/km², também considerada média. A quarta faixa tem 4% dos municípios (entre 200 e 1000 hab/km²) e a última faixa tem 1,5% dos municípios com mais de 1000 hab/km².

A Tabela 11 apresenta a existência de instrumentos de planejamento, previstos no Estatuto da Cidade, por densidade populacional, diferenciando-se da TAB.9, que relaciona esses mesmos instrumentos por frequência nos municípios de qualquer natureza, sem contudo discriminar sua densidade populacional. Na Tabela.11, e com relação à lei de diretrizes orçamentárias, existe uma homogeneização de percentuais, variando entre 96% a 98%, que não se diferencia segundo a faixa populacional. Este mesmo aspecto pode ser verificado também em relação à lei de orçamento anual e ao plano plurianual. Pode-se observar que as legislações referentes ao controle da receita e despesa municipal, e diretrizes voltadas para execução de projetos e gastos públicos estão predominando nos municípios brasileiros.

TABELA 11

Percentual dos municípios das faixas de densidade populacional que dispõem dos instrumentos de planejamento

Instrumentos	Frequência Percentual				
	Faixas de Densidade Pop. (hab/km ²)				
	menos que 10	de 10 a 50	50 a 200	200 a 1000	mais de 1000
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,6	96,4	97,9	95,6	96,3
Lei de Orçamento Anual	92,3	93,7	95,6	94,5	97,5
Plano Plurianual	91,4	92,0	94,7	92,8	97,5
Lei do Perímetro Urbano	67,8	76,0	79,7	87,8	86,4
Plano de Governo	43,1	43,6	51,7	58,6	67,9
Lei de Parcelamento do Solo	22,1	29,6	48,1	74,0	88,9
Lei de Zoneamento	13,1	19,2	35,5	67,4	87,7
Plano Diretor	9,4	13,8	30,2	57,5	84,0
Lei s/ Áreas de Interesse Especial	8,5	10,8	20,8	47,5	55,6
Lei s/ Áreas de Interesse Social	7,6	9,3	16,9	37,0	60,5
Plano Estratégico do Município	3,7	3,3	5,5	10,5	17,3

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.77).

Com relação às legislações voltadas para a forma de apropriação, uso e ocupação do solo urbano (lei do perímetro urbano, zoneamento e plano diretor) variam diretamente proporcional à densidade populacional. Os municípios com baixa densidade populacional (menos de 10 hab/km²) apresentam os índices mais baixos, ao contrário daqueles com altíssima densidade, mais de 1000 hab/ km², cujos percentuais estão variando entre 84% a 89%. Em relação à existência de um plano estratégico do município, de uma forma geral, o percentual é baixo, independente da densidade populacional. Nos municípios com baixa densidade populacional seu percentual é de 3,7%, e com alta densidade apresenta um percentual de 17,3%. Através desses apontamentos, Menezes (2004, p.78) conclui que “de fato, a densidade populacional é um fator da estruturação de planejamento”, ou seja, a tendência é o município com maior densidade populacional apresentar um maior grau de planejamento.

Segundo Menezes (2004, p.79), “outra forma de estudar a variação de presença dos instrumentos de planejamento, segundo as classes de densidade populacional, é observar a quantidade de instrumentos disponíveis nos municípios nas classes de densidade populacional”.

A Tabela 12 apresenta a distribuição percentual dos municípios sobre o total de cada classe de densidade populacional segundo o número de instrumentos

disponíveis no município. Na coluna do total dessa tabela, os maiores percentuais são encontrados no entorno da classe dos cinco instrumentos, classe modal da distribuição, com 23% dos municípios. O autor acrescenta que, ao valor percentual dessa classe, os quatro próximos maiores valores da distribuição da coluna de total, encontram-se 76% de municípios, que dispõem entre três e sete instrumentos de planejamento.

TABELA 12

Distribuição de freqüências percentuais sobre o total das classes de densidade populacional segundo o número de instrumentos disponíveis

Quantidade de Instrumentos	Freqüência Percentual					
	Total	Classes de densidade populacional				
		Menos que 10	De 10 a menos que 50	De 50 a menos que 200	De 200 a menos que 1000	1000 a mais
0	1	1	1	0	1	0
1	1	1	1	0	1	0
2	2	3	3	1	2	1
3	11	15	10	8	1	1
4	11	13	10	12	5	1
5	23	26	25	15	8	6
6	20	20	22	17	9	3
7	11	10	12	12	9	3
8	7	6	7	10	12	11
9	6	3	5	10	12	15
10	4	2	3	7	16	17
11	2	1	1	5	14	24
12	1	0	1	2	8	15
13	1	0	0	1	2	4

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.77).

A essas observações, destacadas por Menezes (2004), vale apontar também que a quantidade de instrumentos de planejamento é diretamente proporcional à densidade populacional. Assim, 24% dos municípios com mais de 1000 hab/km² apresentam uma quantidade de onze instrumentos, ao passo que apenas 2% dos municípios com menos de 10 hab/km² apresentam essa mesma quantidade. É uma observação que parece conivente com a realidade sócio-territorial desses municípios, pois aquele que apresentar maior densidade populacional retrata um quadro mais complexo quanto ao nível de organização e ocupação territorial, por conseguinte demandará uma quantidade maior de instrumentos urbanísticos. Outro ponto

interessante é que, em média, é maior a frequência de municípios pequenos e médios com quantidade entre cinco e seis instrumentos que municípios grandes com mais instrumentos.

A segunda abordagem de Menezes (2004, p.80) refere-se à relação entre a “distribuição do orçamento *per capita*¹⁴⁶” e a frequência de municípios.

A Tabela 13 mostra a distribuição percentual dos municípios das classes de receita à disponibilidade dos instrumentos de planejamento. Segundo Menezes (2004, p.81), esta tabela “não mostra uma diferença significativa entre as classes de receita”. Assim, não se pode dizer que os municípios com alta classe de orçamento por habitante, terão maior frequência dos instrumentos de planejamento. De uma forma geral, os instrumentos relacionados com a receita e despesa municipal se destacam, independente da renda da população.

TABELA 13

Distribuição percentual dos municípios que dispõem dos instrumentos de planejamento por faixa de orçamento per capita

Instrumentos	Frequências Percentuais				
	Classes de orçamento por habitante (R\$/hab)				
	Menos que 300	De 300 a 500	500 a 700	700 a 1000	1000 e mais
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,1	97,0	97,2	95,8	96,7
Lei de Orçamento Anual	93,5	94,1	94,3	93,8	93,2
Plano Plurianual	89,4	92,5	93,7	94,1	93,9
Lei do Perímetro Urbano	66,0	72,1	81,1	79,5	83,0
Plano de Governo	48,6	46,7	45,3	44,5	41,2
Lei de Parcelamento do Solo	23,7	32,7	40,7	32,6	36,3
Lei de Zoneamento ou Equivalente	16,5	22,9	28,7	22,1	25,5
Plano Diretor	16,7	18,9	20,1	15,1	15,9
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	11,4	14,9	15,2	13,1	13,5
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	9,5	12,1	12,6	13,5	11,7
Plano Estratégico do Município	7,0	4,8	2,9	3,2	3,1

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (apud, MENEZES, 2004, p.82).

¹⁴⁶ Para o cálculo do valor do orçamento municipal por habitante, Menezes (2004, p.80) usou “a receita municipal do ano 2000 pesquisada no questionário de finanças da Pesquisa Informações Básicas Municipais do IBGE e população apurada no Censo Demográfico de 2000; o total de municípios é de 5507”.

Em relação aos instrumentos voltados para a legislação urbanística, de modo geral, a frequência percentual de municípios, independente da classe orçamentária, vai diminuindo gradualmente e de uma forma equivalente. Vale destacar que o plano diretor apresenta-se com baixa frequência nos municípios, independente da classe orçamentária. A esse respeito, observa-se que 16,7% dos municípios brasileiros, com classe de orçamento inferior a 300 reais por habitante, apresentam plano diretor, e dos com classe de orçamento superior a 1000 reais por habitante, 15,9% apresentam esse mesmo instrumento. Assim, a existência dos instrumentos não está relacionada com a classe orçamentária por habitante. Menezes (2004, p.82) conclui que “maiores receitas não implicam necessariamente em maior número de instrumentos”. Mas é diretamente proporcional à densidade populacional, ou seja, onde tem mais gente morando tem mais instrumentos de planejamento.

Menezes (2004, p.82) ressalta que esta tabela também é interessante para “verificar a quantidade de instrumentos, simultaneamente, presentes em cada faixa de orçamento per capita”. É baixa a porcentagem de municípios, independente da classe orçamentária por habitante, que apresentam Legislação sobre Áreas de Interesse Especial e Plano Estratégico Municipal.

A Tabela 14 mostra a distribuição de frequência por faixa de percentual de urbanização dos municípios segundo a disponibilidade dos diversos instrumentos de planejamento. Observa-se que os instrumentos voltados para receita e despesa municipal apresentam as mesmas características das tabelas anteriores, ou seja, predominam frente aos demais instrumentos, independente do grau de urbanização. Assim, por exemplo, 95,8% da frequência percentual de municípios que apresentam baixo grau de urbanização têm a lei de diretrizes orçamentária. Concomitantemente, 96,6% da frequência percentual de municípios, que apresentam alto grau de urbanização, também apresentam essa mesma lei.

TABELA 14

Distribuição da frequência percentual dos municípios das classes de grau de urbanização segundo os instrumentos de planejamento que dispõem

Instrumentos	Frequência percentual			
	Classe de Taxa de Urbanização (%)			
	menos que 25	de 25 a menos que 50	de 50 a menos que 75	de 75 a 100
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,8	95,8	97,1	96,6
Lei de Orçamento Anual	92,4	93,0	94,6	94,0
Plano Plurianual	92,3	91,0	92,1	93,9
Lei do Perímetro Urbano	67,8	64,0	76,0	85,8
Plano de Governo	46,5	45,4	42,3	48,5
Lei de Parcelamento do Solo	22,2	21,4	28,1	50,7
Lei de Zoneamento ou Equivalente	12,4	12,5	18,1	39,4
Plano Diretor	10,5	11,2	13,0	30,1
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	8,0	8,3	10,5	23,1
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	5,7	7,9	8,9	19,6
Plano Estratégico do Município	3,5	3,7	3,7	5,4

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.85).

Contudo, Menezes (2004, p.84) ressalta que, para a maioria dos outros instrumentos “observa-se uma razoável variabilidade com o percentual de disponibilidade de instrumento aumentando com a elevação do grau de urbanização”. A lei de parcelamento do solo, por exemplo, está presente em 22,2% de municípios com baixo grau de urbanização, em contraponto àqueles com maior grau de urbanização, representam 50,7% e apresentam essa mesma lei. O mesmo ocorre para a lei de zoneamento, variando de 12% para 39%, e no plano diretor, com variação de 11% a 39% (MENEZES, 2004, p.85).

Em suma, pode-se concluir que os instrumentos de planejamento apresentam-se em maior intensidade nos municípios com maior densidade populacional, são independentes da classe orçamentária per capita e, o grupo referente à legislação urbana é diretamente proporcional ao grau de urbanização. Contudo, os instrumentos de planejamento relacionados com a receita e despesa municipal predominam nos municípios de qualquer natureza. Além disso, mais da metade dos municípios brasileiros, cerca de 75%, apresentam entre três a sete instrumentos de planejamento, em um total de onze.

A Tabela 15 confirma a afirmação acima em relação à predominância de municípios brasileiros com três a sete instrumentos de planejamento. Vale ressaltar que apenas 15,2% do total de municípios apresentam mais que sete instrumentos.

TABELA 15

Quantidade de municípios por classe de número de instrumentos

Classe de número de instrumentos	Frequência	
	Absoluta	Percentual
Menos que 3	211	3,8
Entre 3 e 7	4.458	80,9
Mais que 7	838	15,2

Fonte: IBGE/PIBM- 2001 (*apud*, MENEZES, 2004, p.87)

Pelo somatório dessas informações, como uma forma de criar tipologias da estrutura de planejamento nos municípios brasileiros, Menezes (2004, p.87-88) classifica os instrumentos de planejamento por grupos. O primeiro grupo, cuja presença é universal nos municípios, está focado no ordenamento financeiro por meio do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e do perímetro urbano. O segundo grupo, cuja presença é menos significativa nos municípios, está focado no ordenamento territorial e se caracteriza pela presença do plano de governo, das leis de parcelamento do solo, do zoneamento urbano e do plano diretor. Já o terceiro grupo, mais sofisticado e menos abrangente nesses municípios, diz respeito ao ordenamento social e se caracteriza pela presença das leis de interesse social, interesse especial e pelo plano estratégico do município.

Menezes (2004, p.88), com a intenção de construir uma “classificação qualitativa da estrutura de planejamento do município”, considera hierarquicamente esses três grupos, “de forma que as municipalidades deverão dispor de instrumentos de ordenamento financeiro, para usar efetivamente das capacidades dos instrumentos de ordenação territorial, que também deve anteceder a existência de instrumentos de ordenação social” que, por sua vez, devem estar todos inseridos no Plano Diretor.

É muito interessante essa constatação, pois mostra que para os instrumentos de planejamento serem, de fato, implementados, devem seguir uma hierarquia quanto à sua utilização, a fim de possibilitar, sucessivamente, que outros possam também ser

efetivados. Percebe-se a importância que o instrumento de ordenamento financeiro tem para o desenvolvimento do município como um todo, pois apresenta o controle sobre a quantidade arrecadada e despendida pelas prefeituras. E sem esse controle torna-se impossível tentar implementar outros instrumentos de planejamento. Quem sabe essa não seria uma das justificativas em relação ao insucesso e pouca aplicabilidade dos inúmeros planos, projetos e programas setoriais no âmbito municipal?

A Tabela 16 mostra o número de municípios classificados em cada tipo de estrutura de ordenamento local. Observa-se a predominância de municípios nos estágios de ordenamento territorial, com 42,3%. Em segundo lugar, está o ordenamento financeiro (33,8%). Segundo Menezes (2004, p.89), “o maior valor da frequência, no tipo territorial, mostra que mais da metade dos municípios brasileiros tem estrutura de planejamento com características territoriais”. Isso significa que o ordenamento financeiro ainda não está sendo priorizado como ponto de partida para a formulação de políticas de planejamento.

TABELA 16

Quantidade de municípios por classe de números de instrumentos

Tipo de ordenamento	Frequência	
	Absoluta	Percentual
Desestruturado	378	6,9
Financeiro	1.863	33,8
Territorial	2.332	42,3
Social	463	8,4
Jus Social	472	8,6

Fonte: Quadro elaborado por Menezes (2004, p.89).

Com todas essas informações, percebe-se que a metodologia desenvolvida por Menezes (2004) foi uma possibilidade de elaborar um diagnóstico sobre a institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros, com instrumentos referenciados nas disposições do Estatuto da Cidade, e a sua verificação junto às informações coletadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Os resultados alcançados mostram dados construtivos e inovadores que, embora apontem algumas fragilidades das administrações locais e de sua estrutura organizacional, também

conduzem aos possíveis caminhos para uma nova gestão e a efetividade do planejamento municipal.

A esse respeito, Maricato (1994) ressalta que os problemas que constituem obstáculos apontam também caminhos para sua própria solução. Na medida em que existem problemas quanto à efetividade do discurso da Carta Constitucional, apontando para reformas tributária, administrativa, política e social, pode ocorrer uma melhor articulação entre a formulação da política urbana e sua posterior execução que é onde, de fato, está o problema.

O exame das informações da pesquisa de Menezes (2004) revelou uma hierarquia na presença dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros, em que o ordenamento financeiro deve ser priorizado e seguido dos ordenamentos territorial e social sucessivamente.

O estudo da presença de conselhos setoriais nos municípios revelou que sua simples existência não garante a efetividade, o que será determinado pela presença de um fundo específico e da constância de reuniões. A pesquisa de Menezes (2004) aponta que, de uma forma geral, os conselhos voltados para o turismo, patrimônio e política urbana apresentam-se com pouca aplicabilidade, na medida em que há predominância da não-paridade o que os desvincula da participação popular e sem fundo especial. Em relação ao número de instrumentos de que dispõem os municípios, a pesquisa de Menezes (2004) mostra que a maioria tem em torno de cinco instrumentos. A quantidade desses instrumentos nos municípios é diretamente proporcional à densidade demográfica e apresenta uma fraca relação com a receita municipal por habitante.

Assim, o próximo passo para o desenvolvimento deste trabalho é verificar “mais de perto”, na prática sócio-territorial, como esses instrumentos de fato se apresentam nas prefeituras municipais, como estão organizados e se, realmente, seguem uma hierarquização quanto à sua efetividade.

5.3.1 Acréscimo de evidências empíricas através da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE

Neste momento, o trabalho centra-se na apresentação de evidências empíricas desenvolvidas por Januzzi (2006)¹⁴⁷, pois acrescentam informações relevantes para análise do aprimoramento da capacidade de gestão municipal, em que analisa o perfil dos dirigentes, o perfil do quadro de servidores, o nível de institucionalização do planejamento e sua efetividade nos municípios brasileiros. O material utilizado para esta análise foi a pesquisa de informações Básicas Municipais do IBGE – 2001 e 2005 e a dissertação de Mestrado de Luis Carlos Menezes apresentada em 2006¹⁴⁸.

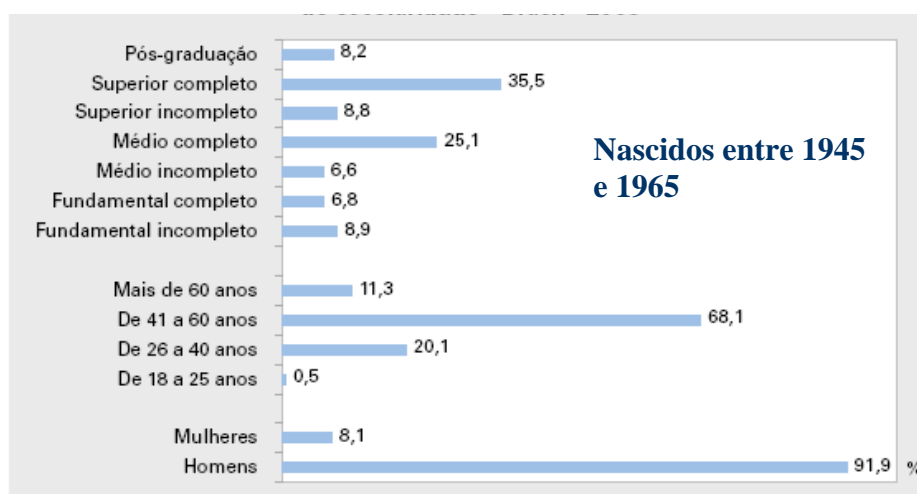
No Gráfico 1, pode-se perceber que grande parte dos prefeitos é do sexo masculino (cerca de 90%), ao passo que as mulheres representam uma porcentagem mínima. Cerca de 70% dos prefeitos têm idade entre 41 a 60 anos, o que indica, conforme ressalta Januzzi (2006), uma descrença quanto ao sucesso de implementação do discurso do planejamento urbano na realidade municipal. Vale recordar que parte desses prefeitos acompanharam o período em que o governo federal considerava o planejamento urbano mero artigo de luxo ao desvinculá-lo das questões de desenvolvimento industrial e econômico do país, ou seja, as questões urbanas não eram consideradas prioritárias na elaboração das medidas de âmbito governamental.

¹⁴⁷ Tive conhecimento desse material desenvolvido por Januzzi (2006), assim como da dissertação de Menezes (2006), durante sua exposição no seminário do curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais sobre a capacitação do governo local frente à modernização da Carta Constitucional. Esse seminário foi realizado no IEC-PUC em maio do ano de 2007.

¹⁴⁸ Posteriormente, o trabalho pretende utilizar as mesmas ferramentas apresentadas por Januzzi (2006), porém buscando focar especificamente nos estudos de caso.

GRÁFICO 1

Perfil dos prefeitos, segundo o sexo, grupos de idade e nível de escolaridade



Fonte: JANUZZI (2006)

Outro ponto importante, que se pode observar através do Gráfico 1, diz respeito à formação dos prefeitos, em que apenas 35,5% apresentam curso superior, 25,1% ensino médio completo, e apenas 8,2% têm pós-graduação. Segundo Januzzi (2006), o nível de instrução dos prefeitos municipais assim como das pessoas diretamente envolvidas na elaboração das leis (vereadores) e nas atividades cotidianas (funcionários públicos), influencia na forma de gestão do município, que pode (ou não) se embasar em um processo de planejamento. Quanto mais essas pessoas compreenderem a complexidade da produção do espaço urbano, por meio do entendimento das legislações, do aprofundamento nos estudos a esse respeito, das trocas de informações com outros municípios e o compartilhamento das experiências de gestão, maiores são as chances das políticas públicas serem implementadas. Isso não é mais um discurso tecnocrata em que associa o conhecimento técnico como a única base para o desenvolvimento sócio-econômico do município, mas ressalta que essas pessoas devem, continuamente, buscar reciclar seus conhecimentos e aprimoramento. Esse processo de aprendizado está relacionado com a capacitação profissional de cada um, que por sua vez também tem relação com o nível de instrução.

O Quadro 1, pode-se verificar que, no Brasil, há 4,5 milhões de pessoas ocupadas na administração direta municipal e, na administração indireta, tem cerca de

240 mil. Considerando que 64% dos funcionários são estatutários, pode-se verificar que, após a institucionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, as prefeituras municipais abriram suas vagas para concurso público, buscando mitigar as práticas clientelistas que existiam.

QUADRO 1

Perfil do Quadro Técnico

	Num	%
Total	4.494.154	100,0
Estatutários	2.876.485	64,0
Celetistas	513.722	11,4
Comissionados	380.629	8,5
Sem vínculo permanente	723.318	16,1

Fonte: JANUZZI (2006)

O Quadro 2 apresenta o percentual de pessoal ocupado na administração direta, por escolaridade, segundo grandes regiões no ano de 2005. Pode-se verificar que na região Sudeste, 33,5% dos funcionários públicos apresenta ensino fundamental e 36,3%, ensino médio, ou seja, mais da metade dos funcionários não apresenta ensino superior. Cerca de 30% do total de funcionários públicos apresenta ensino superior, e apenas 2,6% tem pós-graduação. De uma forma geral, é baixo o percentual de funcionários públicos com ensino superior, sobretudo com continuidade de estudo, situação semelhante aos prefeitos municipais.

QUADRO 2
Perfil do Quadro Técnico no ano de 2005

Grandes Regiões	Percentual de pessoal ocupado na administração direta (%)				
	Total	Escolaridade			
		Fundamental	Médio	Superior	Pós-graduação
Brasil	100,0	33,6	40,6	22,6	3,2
Norte	100,0	37,8	47,8	13,2	1,2
Nordeste	100,0	33,3	46,6	17,9	2,3
Sudeste	100,0	33,5	36,3	27,6	2,6
Sul	100,0	31,3	36,4	25,2	7,1
Centro-Oeste	100,0	34,7	37,9	22,8	4,6

Fonte: JANUZZI (2006)

Em relação a Tabela 17, pode-se verificar que os municípios brasileiros apresentam 40,6% do percentual de pessoal ocupado na administração direta com ensino médio, 33,6% com ensino fundamental, 22,6% com ensino superior e apenas 3,2% com pós-graduação. Esse quadro se repete nos demais municípios independente do tamanho de sua população. Os municípios com população entre 5.001 a 10.000 habitantes, apresentam 41,8% desse percentual com ensino médio, 38,2% com ensino fundamental, 17,3% com ensino superior e 2,7% com pós-graduação. Em relação aos municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes, pode-se verificar que 41,9% apresentam ensino médio, 33,6% ensino fundamental, 21,8% ensino superior e 2,7% pós-graduação.

TABELA 17

Percentual de pessoal ocupado na administração direta, por escolaridade, segundo classes de tamanho da população em 2005

Classes de tamanho da população dos municípios	Percentual de pessoal ocupado na administração direta (%)				
	Total	Escolaridade			
		Fundamental	Médio	Superior	Pós-graduação
Brasil	100,0	33,6	40,6	22,6	3,2
Até 5 000	100,0	40,4	38,7	18,2	2,7
De 5 001 a 10 000	100,0	38,2	41,8	17,3	2,7
De 10 001 a 20 000	100,0	37,7	43,3	16,6	2,4
De 20 001 a 50 000	100,0	36,4	44,0	17,0	2,6
De 50 001 a 100 000	100,0	33,6	41,9	21,8	2,7
De 100 001 a 500 000	100,0	29,3	40,2	27,2	3,3
Mais de 500 000	100,0	27,3	34,1	33,4	5,2

Fonte: JANUZZI (2006)

Pode-se verificar que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento Anual apresentaram aumento no ano de 2004 em relação ao de 2001 (QUADRO 3). Os instrumentos de planejamento voltados para o ordenamento territorial apresentam média a baixa incidência. Dentre esses instrumentos, o plano diretor, no ano de 2001, apresentava 17,6% de incidência e, no ano de 2004, esse percentual praticamente não se alterou, mesmo com a instituição do Estatuto da Cidade.

QUADRO 3

Institucionalização do planejamento

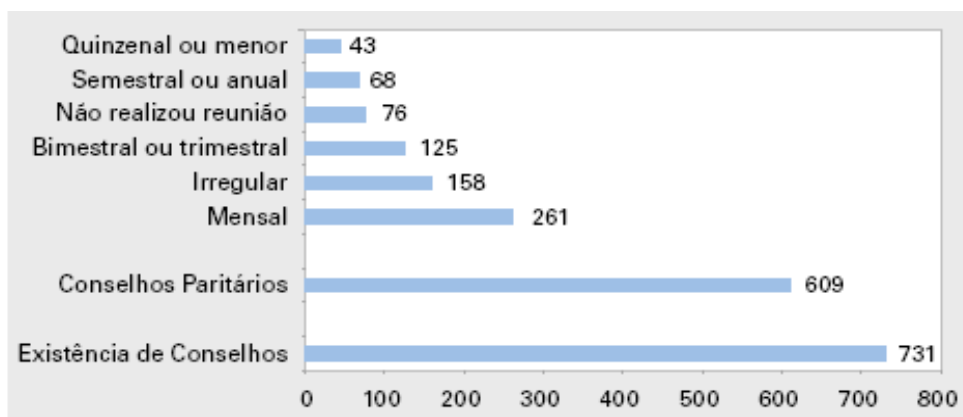
Planejamento	Instrumento	2001	2004
Planejamento	Lei de Diretrizes Orçamentárias	96,3	99,6
	Lei de Orçamento Anual	93,6	99,3
Financeiro	Plano Plurianual	92,3	-
	Lei do Perímetro Urbano	74,6	78,3
Planejamento	Lei de Parcelamento do Solo	32,7	33,4
	Lei de Zoneamento ou Equivalente	22,7	25,1
Territorial	Plano Diretor	17,6	17,7
	Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	13,6	-
Territorial	Legislação sobre Áreas de Interesse Social	11,6	-
	Plano de Governo	45,8	-
Planejamento	Plano Estratégico do Município	4,2	-

Fonte: Quadro elaborado por Januzzi (2006) com a utilização dos dados desenvolvidos por Menezes (2006)

O Gráfico. 2, elaborado por Januzzi (2006), acrescenta algumas informações sobre os municípios brasileiros com conselhos municipais de desenvolvimento urbano em 2005. Pode-se verificar que, do total de 731 conselhos existentes, 609 são paritários. Em relação ao total de 731 conselhos, 261 apresentam reuniões mensais, 158 irregulares, 125 bimestrais, 76 não realizam muitas reuniões, 68 semestrais ou anuais e 43 quinzenais. Percebe-se que menos da metade desses municípios se reúne mensalmente.

GRÁFICO 2

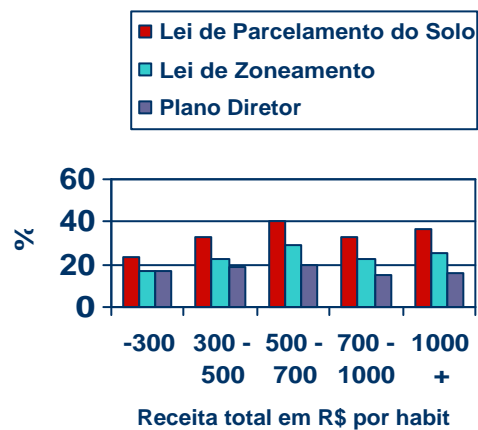
Número de municípios brasileiros com conselhos municipais de desenvolvimento urbano, por condição de paridade e frequência das reuniões, em 2005.



Fonte: JANUZZI (2006)

GRÁFICO 3

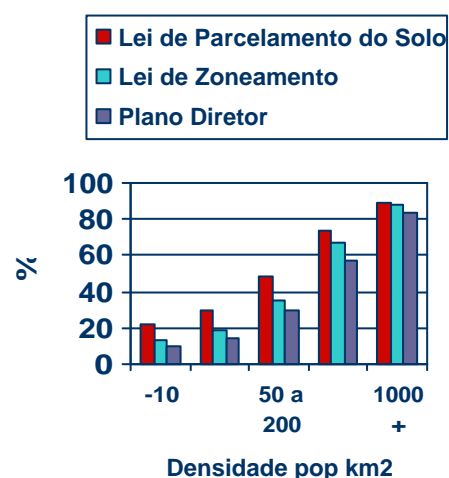
O Gráfico 3 é, na verdade, uma justaposição dos dados expostos por Menezes (2006) anteriormente, em que os municípios relativamente mais ricos (com mais recursos totais por habitante) não são, necessariamente, os mais bem estruturados em termos dos instrumentos de política urbana.



Fonte: Quadro elaborado por Januzzi (2006) com a utilização dos dados desenvolvidos por Menezes (2006).

GRÁFICO 4

O Gráfico 4 também confirma o que já foi ressaltado, os municípios mais adensados são os que se apresentam mais bem estruturados em termos dos instrumentos de política urbana.



Fonte: Quadro elaborado por JANUZZI (2006) com a utilização dos dados desenvolvidos por MENEZES (2006).

A partir dessas análises, Januzzi (2006) evidencia algumas considerações finais otimistas frente a institucionalização do planejamento e sua efetividade. Em sua opinião, há tendências de aprimoramento da capacidade técnica em âmbito municipal no Brasil, ao evidenciar os seguintes dados:

- ampliação e qualificação do quadro técnico nos municípios;
- o nível de institucionalização do planejamento municipal vem aumentando, seja por necessidade de mostrar contrapartidas, seja pela necessidade de dar conta dos problemas;
- a institucionalização depende mais da complexidade dos problemas enfrentados do que da disponibilidade de ampla oferta de recursos;
- as atividades de planejamento têm contribuído efetivamente para o aprimoramento das condições de vida nos municípios.

Frente a esses dados, o trabalho abordará alguns desses instrumentos, nas prefeituras de Diamantina e Tiradentes, para verificar se realmente se aplicam à realidade. Ou seja, se realmente essas leis estão sendo elaboradas com a conscientização de seus gestores sobre sua importância, se promovem a inclusão social e a transparência quanto à divulgação dessas informações de interesse dos diversos segmentos da sociedade.

6 ESTUDO DE CASO: OS MUNICÍPIOS HISTÓRICOS DE DIAMANTINA E TIRADENTES

Este capítulo se propõe a analisar na prática alguns instrumentos de planejamento municipal, assim como aspectos inerentes à gestão dos municípios de Diamantina e Tiradentes. A princípio, foram coletadas inúmeras legislações aprovadas nas câmaras municipais, como base de análise teórica sobre como deveriam estar organizadas as secretarias, os conselhos, a estrutura das prefeituras, centrando nas informações sobre seu quadro de funcionários e as próprias legislações municipais. Em seguida, buscou-se verificar, na prática, o que vem sendo implementado. Foram feitas entrevistas com secretários municipais, prefeito, funcionários públicos, como forma de complementar os dados para analisá-los nos trâmites da gestão pública.

Em relação às entrevistas é importante ressaltar que não foram transcritas, e houve o cuidado de não considerá-las como “verdades absolutas e inquestionáveis”. Portanto, ao longo do trecho que se segue, essas entrevistas são intercaladas com informações teóricas e também com outras entrevistas de funcionários envolvidos nas atividades das prefeituras. Em alguns momentos, essas entrevistas também são intercaladas com questionamentos da própria autora, buscando entender a complexidade que existe no âmbito da gestão pública desses municípios.

Um outro desafio, durante o desenvolvimento da análise, foi entender um pouco sobre a parte tributária e orçamentária municipal. Houve um esforço considerável para o aprofundamento dessas questões, com auxílio de consultoria com uma profissional envolvida diariamente na análise desses documentos. Contudo, ainda assim, não se pode dizer que as análises da autora conseguiram assimilar todas as questões que esses aspectos (tributário e orçamentário) absorvem. Mas, foram apresentados dados que enriquecem a discussão e contribuem para o entendimento dos elementos que envolvem as receitas municipais. Isso é importante, pois reflete a organização das secretarias, se as atividades estão sendo planejadas, se há um equilíbrio entre os recursos que o município arrecada e aqueles que gasta. Enfim, essas questões permeiam o planejamento. O objetivo final é diagnosticar sobre a institucionalização do

planejamento, nos municípios históricos, com a análise dos instrumentos de planejamento e gestão aplicados nas prefeituras municipais.

6.1 Aplicação da metodologia 1: análise dos municípios de Diamantina e Tiradentes utilizando a fonte do IBGE.

Como forma de abordar a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento nos municípios de Diamantina e Tiradentes, utilizaram-se, a princípio, dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005. Vale ressaltar que os anos de 2003 e 2006 não estão disponibilizados no *site*¹⁴⁹, e os dados que foram verificados se referem, respectivamente:

- a estrutura política no que se refere ao perfil do prefeito;
- a estrutura administrativa, que se decompõe no quadro de pessoal da administração direta, indireta e dos funcionários inativos (aposentados e pensionistas);
- a legislação e instrumentos de planejamento no município, em que se procurou analisar os instrumentos de ordenamento financeiro, territorial e social;
- o grau de informatização dos cadastros ou bancos de dados referentes ao patrimônio municipal, à contabilidade, aos impostos ISS e IPTU e ao quadro de funcionários públicos e seu mapeamento no organograma municipal;
- a existência e natureza dos conselhos, juntamente com a existência ou não de fundos específicos, na área de emprego/trabalho, turismo, cultura, política urbana e desenvolvimento urbano, na área de promoção do desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que a pesquisa procurou analisar os dados referentes ao âmbito urbano, de preservação, do turismo, de desenvolvimento econômico e orçamentário. Não abrangendo, dessa forma, a área da saúde, da educação, do meio ambiente, da habitação, do transporte, etc. Essa restrição não indica que aqueles que foram analisados sejam mais importante que os outros, porém foi uma tentativa de viabilizar análises mais aprofundadas frente ao tema da dissertação. Houve uma

¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2007.

preocupação em verificar até que ponto esses dados se aplicam na prática da gestão municipal, por meio de pesquisa junto às secretarias de urbanismo, do patrimônio, turismo, finanças e administração.

O prefeito municipal de Diamantina, no período de 2001 a 2005, Gustavo Botelho, foi eleito em dois mandatos consecutivos (Quadro 4-A). Formado em Direito e, segundo seus funcionários, vem realizando uma boa gestão voltada para a legalização de qualquer decisão de âmbito municipal. Essa atitude de formalizar as medidas governamentais pode ser verificada no número de concursos públicos realizados, desde a sua posse, nas inúmeras correções da lei orgânica e, pode-se dizer, em inovações na forma de administrar o município. Esses aspectos serão expostos e aprofundados na próxima etapa.

QUADRO 4-A

Perfil do prefeito de Diamantina

Ano	2001	2002	2004	2005
Nome	Gustavo Botelho Júnior	Gustavo Botelho Júnior	Gustavo Botelho Júnior	Gustavo Botelho Júnior
Idade	67 anos	68 anos	70 anos	71 anos
Instrução	Ensino superior	Ensino superior	Ensino superior	Ensino superior
Reeleição	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Outro ponto que se pode ressaltar é a continuidade no processo de gestão da administração municipal, pois alguns governantes acreditam que, quando se começa uma nova administração deve-se “começar do zero”, desconsiderando todas as informações que existiam e implementar uma nova política, com outras pessoas, com novas idéias, etc. Enfim, essa cultura existe até hoje e está enraizada, principalmente, nos municípios menores. Não existe uma preocupação em “passar as informações” do governo anterior para seu sucessor que, aliás, é visto como um rival, um “inimigo” político. Essa competição política acaba prejudicando a própria trajetória do crescimento econômico, social e cultural do município, uma vez que se perdem documentações valiosas, para o próprio entendimento do andamento e continuidade das

políticas públicas. Quando se elege um novo governante, de qualquer nível institucional, deveria existir uma preocupação em manter a mesma equipe ou de, ao menos, capacitar a próxima, ou seja, repassar as informações técnicas e documentárias. Isso seria uma forma de colaborar para a institucionalização do planejamento e garantir a continuidade das políticas bem sucedidas.

Com relação ao município de Tiradentes (Quadro 4-B), houve mudanças de prefeitos, entre o período de 2001 a 2005, que, eventualmente está sob a governança de Nilzio Barbosa. Os três governantes, no período, não têm curso superior e, através de informações de funcionários diretamente envolvidos nas atividades da prefeitura, o atual prefeito não vem realizando uma gestão fundamentada em um processo de planejamento, mas sim em uma política de assistencialismo.

QUADRO 4-B

Perfil do prefeito de Tiradentes

Ano	2001	2002	2004	2005
Nome	Élvio Garcia	Élvio Garcia	Luiz José da Fonseca	Nilzio Barbosa
Idade	50 anos	51 anos	53 anos	55 anos
Instrução	Ensino médio-segundo grau incompleto	Ensino médio-segundo grau incompleto	Ensino médio-segundo grau completo	Ensino médio-segundo grau completo
Reeleição	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Segundo informações de alguns funcionários públicos, não existe uma “crença” no atual prefeito quanto ao sucesso de políticas embasadas no planejamento e associadas com a participação popular. Assim, o que se observa é uma administração preocupada em suprir as demandas cotidianas com atendimentos individuais e acordados na sala do prefeito. Aliás, todas as decisões em relação às políticas públicas abrangentes devem receber sua aprovação. Ou seja, a decisão final sobre todos os projetos, programas e planos do município deve passar pela aprovação do atual prefeito e não, necessariamente, deve haver uma aprovação pelos secretários diretamente envolvidos nas atividades da administração pública direta.

Assim, a Câmara Municipal, após a elaboração das leis pelos vereadores, deve encaminhá-las para a decisão final do prefeito. Embora esse procedimento seja padrão, pode-se observar que esse processo se repete em relação a qualquer outra secretaria e órgão público, mesmo que existam profissionais especializados em determinada área de atuação. Então, o “planejamento municipal” de Tiradentes vem sendo feito diretamente pelo prefeito, e não existe qualquer outra pessoa ou órgão encarregado de acompanhar esse processo.

O pessimismo vigente com relação à efetividade do planejamento como forma de melhorar a situação sócio-econômica e cultural do município é visível em Tiradentes. Desde o mau atendimento ao público externo (vale ressaltar que isso não se aplica a todos os funcionários públicos) à desorganização quanto ao armazenamento de documentações, o que inclui o balanço orçamentário municipal, as legislações aprovadas em período anterior, aos planos plurianuais, etc. Esse quadro é reforçado também na enorme dificuldade de conseguir documentações e informações no que refere ao município por parte de certos secretários, que não têm consciência e preocupação em transmitir essas informações. Frente a isso, pode-se constatar que um dos problemas dos planos não serem implementados deve-se, muito, a seus gestores¹⁵⁰. Pode-se, então, questionar se realmente os profissionais sem formação mais abrangente estão preparados para assumirem responsabilidades que envolvem a gestão de um município, como um todo, com seus problemas e potencialidades. Contudo, também, não é garantido que se houver mais profissionais com curso superior atuantes nas prefeituras, automaticamente a gestão será melhor. A situação envolve outros elementos que serão discutidos ao longo deste capítulo.

No Quadro 5-A, de um modo geral, percebe-se que, em todos os anos, há predominância de funcionários contratados, variando na faixa de 54% a 70% do total. Do total de funcionários, em relação ao nível de formação, há predominância no ensino médio (2º grau). Em 2001, do total de 922 funcionários, 54% são contratados e 46% são concursados. Desse total de funcionários da administração direta, 11% têm curso superior e 37% têm 1º grau. Esse quadro se repete no ano seguinte, em que do total de 998 funcionários, 70% são contratados e apenas 30% são concursados. A formação

¹⁵⁰ Essa é uma afirmação de quem verificou em campo e através de inúmeros pedidos de solicitação de informações e de documentações que, até hoje, não chegaram.

desses funcionários está dividida entre ensino médio (49%) e 1º grau (38%). Em 2004, pode-se perceber que do total de 1185 funcionários, 61% são contratados e 36,7% são estatutários. Em 2005, o número total de funcionários decresce para 1144, porém as proporções permanecem praticamente inalteradas, com 60,4% de funcionários contratados e 46,5% com nível médio de instrução.

QUADRO 5-A

Composição do quadro de pessoal da administração direta e indireta de Diamantina¹⁵¹

Estrutura Administrativa		Administração Direta				Administração Indireta			
Ano		2001	2002	2004	2005	2001	2002	2004	2005
Vínculo Empregatício	Estatutário	426	300	435	414	NA	NA	NA	NA
	CLT	0	6	2	0	NA	NA	NA	NA
	Outros Sem vínculo permanente	496	692	725	691	NA	NA	NA	NA
	Comissionados	0	0	23	39	NA	NA	NA	NA
Nível de Instrução	Auxiliar - 1º grau completo ou incompleto	343	380	60	528	NA	NA	NA	NA
	Médio	482	492	330	457	NA	NA	NA	NA
	Superior	97	126	47	159	NA	NA	NA	NA
Total de Funcionários	Ativos	922	998	1185	1144	NA	NA	NA	NA
Funcionários Inativos	Aposentados	37	52	24	DI	NA	NA	NA	NA
	Pensionistas	1	1	12	DI	NA	NA	NA	NA
	Previdência	Sim	Sim	Sim	DI	NA	NA	NA	NA

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

¹⁵¹ Legenda:

NA- Não Aplicável. Expressão retirada do site do IBGE.

DI- Dado Indisponibilizado. Expressão utilizada pela autora frente à falta de informações no site do IBGE.

Nota:

- comissionado: cargo de confiança do prefeito, como exemplo, os secretários;

- estatutário: funcionário concursado que tem direito a férias, licença, dentre outras vantagens. Porém, não apresenta fundo de garantia;

- contratado: é o funcionário sem vínculo permanente, sendo contratado por um tempo determinado;

- vínculo com CLT: são funcionários que têm todos os direitos trabalhistas inerentes à Constituição Legislativa Trabalhista, como carteira assinada, FGTS, 13º, licença médica. Pode ser também concursado.

Mesmo após a regulamentação da lei de responsabilidade fiscal, em 2000 – reforçando necessidades de realização de concursos públicos para efetivação de funcionários –, ainda assim, o número de funcionários contratados não sofreu redução no município de Diamantina. Esse é um dado importante na avaliação de continuidade da gestão municipal, pois, a *grosso modo*, os funcionários contratados, ao exercerem suas atividades com tempo determinado e vínculo provisório, colaboram para a interrupção do processo de implementação do planejamento. Nesse sentido, pode-se dizer que a prefeitura municipal provida de um maior número de funcionários concursados está, na verdade, criando melhores condições para que não haja interrupção das medidas a médio e longo prazo. Esse fato está diretamente associado com a idéia de continuidade da gestão pública municipal e, assim, maior possibilidade de efetividade dos instrumentos de planejamento.

A ocorrência de concursos públicos, em prefeituras municipais, também colabora para o enfraquecimento das práticas clientelistas, sobretudo nos municípios menores, pois esses futuros funcionários além de terem passado por um processo de avaliação de sua capacidade (provas, avaliação de títulos, etc) têm estabilidade, e podem não, necessariamente, ter algum tipo de vínculo com a população local e até mesmo com o prefeito.

O Quadro 5-B referente ao município de Tiradentes já mostra outra realidade, em que o número de funcionários estatutários predomina na administração direta, variando numa porcentagem de 85% a 99%. Grande parte desses funcionários tem apenas o 1º grau. Em 2001, num total de 206 funcionários públicos, 99% eram estatutários e apenas 1% era contratado. Do total de funcionários, 61% possuirá até o 1º grau, 33,5% ensino médio e apenas 5,5% concluiu ensino superior. Em 2002, do total de 204 funcionários, 98% eram estatutários e o nível de instrução encontrava-se equilibrado em relação aos funcionários com 1º e 2º grau, representando igualmente 47% do total. Essa mesma situação se repete em 2004, e apresenta alterações em 2005, onde o número de comissionados representava 14,7% do total.

QUADRO 5- B

Composição do quadro de pessoal da administração direta e indireta de Tiradentes

Estrutura Administrativa		Administração Direta				Administração Indireta			
Ano		2001	2002	2004	2005	2001	2002	2004	2005
Vínculo Empregatício	Estatutário	204	200	213	319	NA	NA	NA	NA
	CLT	0	DI	DI	0	NA	NA	NA	NA
	Outros Sem vínculo permanente	2	4	2	0	NA	NA	NA	NA
	Comissionados	DI	DI	5	55	NA	NA	NA	NA
Nível de Instrução	Auxiliar - 1º grau completo ou incompleto	126	97	88	0	NA	NA	NA	NA
	Médio	69	97	109	0	NA	NA	NA	NA
	Superior	11	10	16	0	NA	NA	NA	NA
Total de Funcionários	Ativos	206	204	220	374	NA	NA	NA	NA
Funcionários Inativos	Aposentados	5	NA	NA	DI	NA	NA	NA	NA
	Pensionistas	0	NA	NA	DI	NA	NA	NA	NA
	Previdência	NA	NA	NA	DI	NA	NA	NA	NA

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Esses dados surpreendem frente ao município de Diamantina, pois mostram uma predominância em relação ao número de funcionários estatutários. Quando se compara esses dados com as análises anteriores, pode-se perceber que entram em choque, se contradizem, pois o que se presencia em Tiradentes, hoje em dia, é exatamente a ausência de planejamento e gestão.

Nas observações anteriores, foi ressaltado que a quantidade de funcionários estatutários representaria um dos passos para a efetivação do planejamento municipal. Frente a todas essas observações, é importante considerar que o número significativo de funcionários estatutários atuando, na administração direta, não garante, por si só, a continuidade de uma boa gestão, mas pode representar também a continuidade de uma gestão ruim e indesejada frente à modernização legislativa municipal.

No Quadro 6-A, pode-se perceber que o município de Diamantina, de uma forma geral, apresenta grande parte dos instrumentos de ordenamento financeiro, territorial e social.

QUADRO 6-A

Legislação e instrumentos de planejamento no município de Diamantina

Tipo de Ordenamento	Composição	2001	2002	2004	2005
Financeiro	LDO	Sim	Sim	Sim	Não
	LOA	Sim	Sim	Sim	Não
	Lei de Perímetro Urbano	Sim	Sim	Sim	DI
	PPA	Sim	Sim	DI	Não
Territorial	Plano Diretor	Sim	Sim	Sim	Sim
	Lei Orgânica	Sim	Sim	DI	Sim
	Plano de Governo	Sim	Sim	DI	DI
	Lei de Parcelamento do Solo	Sim	Sim	Sim	Sim
	Lei de Zoneamento	Sim	Sim	Sim	Sim
	Código de Obras	Sim	Sim	DI	Sim
	Código de Posturas	Sim	Sim	DI	DI
	Lei do Solo Criado	Não	Não	DI	Sim
	IPTU Progressivo	Não	Não	DI	DI
	Operação Interligada	Não	Não	DI	DI
	Operações Urbanas	Não	Não	DI	Não
	Transferência de Potencial Construtivo	Não	Não	DI	DI
	Social	Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	Sim	Sim	DI
Legislação sobre Áreas de Interesse Social		Sim	Sim	DI	Sim
Plano Estratégico		Não	Não	DI	DI

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Esse quadro dá uma visão da existência desses instrumentos, mas não apresenta aspectos mais consistentes relacionados com a natureza de sua elaboração (participativa, ou não), quanto às possíveis alterações que se fizeram necessárias em alguns desses instrumentos frente às novas necessidades e interesses dos diversos segmentos da população local. No caso do plano diretor, essa tabela só indica a sua existência. Mas é necessário saber se está de acordo com a realidade sócio-territorial do município, razão pela qual a próxima etapa foca nas análises feitas a partir de dados de

campo a fim de entender quem são os agentes, hoje em dia, na produção desse espaço, quais os instrumentos de planejamento que têm utilizado e quais são seus objetivos.

O Quadro 6-B, referente a Tiradentes, já apresenta alguns dados que se diferenciam do anterior. A princípio, pode-se ressaltar que os instrumentos de ordenamento financeiro estão presentes. Em relação ao ordenamento territorial, não existiu uma preocupação por parte dos governantes locais em elaborar um plano diretor, assim como uma lei de parcelamento do solo, de zoneamento e demais instrumentos urbanísticos.

QUADRO 6-B

Legislação e instrumentos de planejamento no município de Tiradentes

Tipo de Ordenamento	Composição	2001	2002	2004	2005
Financeiro	LDO	Sim	Sim	Sim	Sim
	LOA	Sim	Sim	Sim	Sim
	Lei de Perímetro Urbano	Sim	Sim	Sim	DI
	PPA	Sim	Sim	DI	Sim
Territorial	Plano Diretor	Não	Não	Não	Não
	Lei Orgânica	Sim	Sim	DI	Sim
	Plano de Governo	Sim	Não	DI	DI
	Lei de Parcelamento do Solo	Não	Não	Sim	Não
	Lei de Zoneamento	Não	Não	Não	Não
	Código de Obras	Não	Não	DI	Não
	Código de Posturas	Sim	Sim	DI	DI
	Lei do Solo Criado	Não	Não	DI	Sim
	IPTU Progressivo	Não	Não	DI	DI
	Operação Interligada	Não	Não	DI	DI
	Operações Urbanas	Não	Não	DI	Não
	Transferência de Potencial Construtivo	Não	Não	DI	DI
Social	Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	Não	Não	DI	DI
	Legislação sobre Áreas de Interesse Social	Não	Não	DI	Sim
	Plano Estratégico	Não	Não	DI	DI

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Essas observações vêm confirmar as análises de Menezes (2006), em que quanto maior a complexidade de um município, incluindo a densidade populacional

maior a quantidade de instrumentos de planejamento. Assim, é natural que o município de Tiradentes tenha menos instrumentos de ordenamento territorial que Diamantina. Contudo, o plano diretor, a lei de parcelamento do solo, a lei do zoneamento e o código de obras são instrumentos básicos para se começar a discutir a implementação de um planejamento municipal.

Conforme destacado anteriormente, o nível de informatização da prefeitura municipal também influencia na implementação do planejamento, pois é uma forma de, além da otimização de vários procedimentos, possibilitar que a população seja informada sobre os gastos e receitas municipais, sobre o quadro de funcionários, as obras em andamento e todas as medidas que estão sendo tomadas pelo atual governo local. A transmissão e maior acessibilidade dessas informações públicas à população é um indício de gestão democrática.

No Quadro 7-A, pode-se perceber que até 2002 existia um nível considerável de informatização das informações públicas disponíveis, porém, em 2004, esta situação se reverteu. Atualmente, existe um *site* da Prefeitura de Diamantina com dados referentes ao balanço orçamentário, aos secretários municipais, dentre outros aspectos.

QUADRO 7-A

Informatização de Diamantina

Cadastro ou banco de dados	2001	2002	2004	2005
Patrimônio Público	Sim	Sim	Não	DI
Contabilidade Informatizada	Sim	Sim	Não	DI
Controle de Execução Orçamentária	Sim	Sim	Não	DI
Cadastro de ISS informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Cadastro Imobiliário	Sim	Sim	Não	DI
Funcionário Informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Folha de Pagamento Informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Mapeamento Digital Informatizado	Não	Não	Não	DI

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004.

No Quadro 7-B, pode-se perceber que o município de Tiradentes apresenta as mesmas características de Diamantina, contudo, nos dias de hoje, não existe um *site* com dados referentes à prefeitura municipal, assim como o balanço orçamentário, os atuais secretários e os projetos setoriais de cada secretaria. O que existe é um *site* de turismo ressaltando as belezas naturais e arquitetônicas do município e de seus distritos.

QUADRO 7-B

Informatização de Tiradentes

Cadastro ou banco de dados	2001	2002	2004	2005
Patrimônio Público	Sim	Sim	Não	DI
Contabilidade Informatizada	Sim	Sim	Não	DI
Controle de Execução Orçamentária	Sim	Sim	Não	DI
Cadastro de ISS informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Cadastro Imobiliário	Sim	Sim	Não	DI
Funcionário Informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Folha de Pagamento Informatizado	Sim	Sim	Não	DI
Mapeamento Digital Informatizado	Não	Não	Não	DI

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Esse é um aspecto interessante, pois ressalta que o turismo vem sendo alavancado pelos governos locais, pela população e diversos agentes atuantes, nesses espaços históricos, como o principal meio de atrair turistas e investidores. Contudo, os patrimônios cultural e natural do município são evidenciados e associados ao turismo como uma mercadoria que vem enriquecendo seus investidores e não a população local. O que pode ser verificado, principalmente, no núcleo histórico de Tiradentes onde grande parte de seus atuais moradores são empresários que compraram as antigas

edificações dos moradores tradicionais, para transformá-las em pousadas e outros serviços associados ao turismo. Esses moradores, conforme salientado anteriormente, se deslocam para a periferia e, raramente, tornam-se empregados nesses novos empreendimentos. É nesse sentido que o patrimônio vem sendo valorizado, como uma mercadoria acessível ao público externo.

Nesse contexto, pode-se refletir se não seria o caso de elaborar instrumentos e programas municipais que contribuíssem para a inserção dos moradores locais nesses empreendimentos como forma de associar desenvolvimento econômico com o social. Frente à valorização do turismo, é importante uma postura do governo local em termos de “cobrar” dos empreendedores maior integração com a cidade e seus moradores. Essa mesma postura também é essencial no que se refere à cobrança de impostos e taxas, gerando recursos para melhorias urbanas e sociais no município, aspectos abordados a seguir.

No Quadro 8-A, pode-se perceber que o número de unidades prediais em Diamantina sofreu um aumento significativo de 2001 para 2002, alterando de 2830 para 9500. Em contraposição, no mesmo período, o número de unidades territoriais cadastradas reduziu na mesma proporção, alterando de 9401 para 2832. Esses dados mostram que as construções estão ampliando em Diamantina.

QUADRO 8-A

Os cadastros do IPTU e ISS em Diamantina

Impostos	Dados Gerais	2001	2002	2004	2005
IPTU	Cadastro Imobiliário	Sim	Sim	Sim	Sim
	Número de Unidades Prediais Cadastradas	2830	9500	9812	DI
	Número de Unidades Territoriais Cadastradas	9401	2832	2946	DI
	Ano Último Recadastramento	1984	1984	1984	DI
	Ano da Última Atualização da Planta de Valores do IPTU	2000	Ignorado	Ignorado	DI
ISS	Cadastro de Prestadores de Serviço	DI	Sim	Sim	DI
	Ano Último Recadastramento	DI	Ignorado	Ignorado	DI
	Número de Contribuintes-empresas	DI	1806	1861	DI
	Número de Contribuintes-outros	DI	1475	1523	
População Residente no município		44.254	44.251	44.238	44.234

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Em relação ao ISS, na verdade não existe muita informação disponibilizada no *site* do IBGE. Houve um pequeno aumento do número de contribuintes por parte de empresas e pessoas entre 2002 e 2004. Em relação à população residente no município vem sofrendo uma pequena redução, mantendo-se, praticamente, estável.

No município de Tiradentes (Quadro 8-B), o número de unidades prediais e territoriais vem aumentando aos poucos e, praticamente, na mesma proporção.

Em 2000, foi realizado o último recadastramento do IPTU, apresentando-se mais atualizado que em Diamantina. Em relação ao ISS muito pouco se pode dizer a

respeito, pois grande parte dos dados não foi disponibilizada no site do IBGE. Pode-se ressaltar que foi em 1997 que o ISS sofreu o último recadastramento e a população de Tiradentes vem aumentando gradativamente.

QUADRO 8-B

Os cadastros do IPTU e ISS em Tiradentes

Impostos	Dados Gerais	2001	2002	2004	2005
IPTU	Cadastro Imobiliário	Sim	Sim	Sim	Não
	Número de Unidades Prediais Cadastradas	1372	1423	1478	NA
	Número de Unidades Territoriais Cadastradas	3275	3300	3514	NA
	Ano Último Recadastramento	2000	2000	2000	NA
	Ano da Última Atualização da Planta de Valores do IPTU	2000	2000	2000	NA
ISS	Cadastro de Prestadores de Serviço	DI	Sim	Sim	DI
	Ano Último Recadastramento	DI	1997	1997	DI
	Número de Contribuintes-empresas	DI	Ignorado	402	DI
	Número de Contribuintes-outros	DI	Ignorado	158	DI
População residente no município		5892	6007	6364	6498

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Diante desse universo de informações apresentadas, até o momento, julgamos importante confrontá-las com os graus de descentralização e desconcentração administrativa, sobretudo no que se refere à atuação da sociedade civil, por meio dos conselhos municipais. No Quadro 9-A, percebe-se a pouca importância que os conselhos, de uma forma geral, têm para o município de Diamantina.

QUADRO 9-A

Descentralização e desconcentração administrativa em Diamantina¹⁵²

Área	2001				2002				2004				2005			
	Conselhos			F	Conselhos			F	Conselhos			F	Conselhos			F
	P	N	P	M	P	N	P	M	P	N	P	M	P	N	PR	M
Emprego/ Trabalho	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Turismo	S	S	M	N	S	S	M	S	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultura	S	S	B / T	N	N	S	B/ T	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Política e Desenvolvi- mento Urbanos	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvi- mento Econômico	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

É importante recordar que os conselhos municipais representam um instrumento democrático de planejamento e gestão municipais, conforme regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Nos conselhos municipais, os representantes dos diversos segmentos da sociedade civil organizada podem participar das discussões abrangentes sobre o município e discutir suas potencialidades e problemas com o governo local.

Contudo, segundo Menezes (2006), um conselho para ser considerado atuante, deve ter um fundo municipal, ser paritário e se reunir, pelo menos, duas vezes por mês. Como resultado dessas análises, pode-se perceber que, dentre os conselhos existentes em Diamantina, nenhum preenche esses pré-requisitos.

¹⁵² Legenda:

FM- Fundo Municipal
 NP- Conselho Não Partidário
 P- Conselho Partidário
 PR- Periodicidade de Reuniões
 N- Não
 S- Sim
 B/T- Bimestral ou Trimestral
 M- Mensal
 X- Dado Inexistente.

O Município de Tiradentes (Quadro 9-B) apresenta o mesmo aspecto ressaltado anteriormente frente à situação dos conselhos municipais de Diamantina.

QUADRO 9-B

Descentralização e desconcentração administrativa em Tiradentes

Área	2001				2002				2004				2005			
	Conselhos			F	Conselhos			F	Conselhos			F	Conselhos			F
	P	NP	PR	M	P	NP	P R	M	P	N P	P R	M	P	N P	PR	M
Emprego/ Trabalho	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Turismo	S	S	M	N	S	S	M	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultura	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	S	S	M	X
Política e Desenvolvi- mento Urbano	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvi- mento Econômico	N	N	N	N	N	N	N	N	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos dados do IBGE referentes aos anos de 2001, 2002, 2004 e 2005.

Na análise desses dados, pode-se perceber que os conselhos municipais têm pouca expressividade nesses municípios históricos, independente da densidade populacional e da complexidade da realidade sócio-territorial. Será que a população desses municípios históricos encontra-se descrente frente às políticas de planejamento como um reflexo da postura autoritária do IPHAN, em diferentes momentos históricos? A metodologia 1 encerra-se aqui e, na análise, pôde-se perceber que existem questões que só podem ser verificadas em campo, como a situação dos planos diretores, a forma de elaboração e implementação dos instrumentos de ordenamento financeiro e frente ao próprio aprofundamento das legislações específicas de cada município¹⁵³.

¹⁵³ Contudo, vale ressaltar que as legislações urbanísticas não serão aprofundadas uma vez que já o foram na dissertação de mestrado de Letícia Cerqueira (2006).

6.2 Aplicação da metodologia 2 em Diamantina: entre a pesquisa documental e a prática

Esta parte do capítulo compreende as análises de legislações e das entrevistas com os secretários municipais e pessoas diretamente envolvidas em outros órgãos públicos, como, por exemplo, o IPHAN. Busca-se avaliar a situação atual dos municípios históricos em relação à estruturação interna de suas secretarias, a possível efetivação de um planejamento e frente à articulação (ou não) entre as diferentes políticas. Os municípios de Diamantina e Tiradentes foram analisados separadamente, em razão da realidade organizacional, legislativa e executiva bastante diferenciada.

É importante ressaltar também que o objetivo principal desse capítulo foi comparar as leis aprovadas pelas câmaras municipais – chamadas de pesquisa documental – com aquelas que foram de fato implementadas e cujas informações foram coletadas com entrevistas – chamadas de parte prática. Ao realizar essa comparação, pode-se diagnosticar, de fato, a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento nesses municípios, contudo os resultados alcançados não se aplicam apenas aos estudos de caso e podem servir para embasar discussões acerca da realidade sócio-territorial, cultural e econômica de outros municípios históricos.

6.2.1 A pesquisa documental: análise das legislações aprovadas na câmara municipal de Diamantina

Foi realizada, inicialmente, uma visita à câmara municipal de Diamantina, a fim de coletar informações sobre as legislações aprovadas referentes aos respectivos aspectos:

- a) A criação de cargos de provimento temporário e de empregos públicos na administração direta do município de Diamantina;
- b) As leis que se referem ao plano diretor;
- c) Diretrizes para elaboração das leis orçamentárias;
- d) Legislações referentes ao incentivo do turismo pelo governo local;
- e) Legislações sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina;

f) Resoluções que homologam convênios de cooperação técnica entre os diferentes órgãos públicos municipais.

a) A criação de cargos de provimento temporário e de empregos públicos na administração direta do município de Diamantina;

No Quadro 10, pode-se perceber que houve um aumento quanto à criação de empregos públicos no município de Diamantina pelo atual prefeito. Esses dados se contrapõem aos dados do IBGE referentes aos anos anteriores, em que havia um maior número de contratados.

QUADRO 10

Cargos de empregos públicos no âmbito da administração direta do município de Diamantina

Legislação	Data da elaboração	Assunto
Lei n° 3.215	11 de junho de 2007	<i>“Dispõe sobre a criação de empregos públicos no âmbito da administração direta do município de Diamantina, e dá outras providências”.</i>
Lei n° 3.001	13 de maio de 2005	<i>“Cria cargos de provimentos em comissão e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2.995	30 de abril de 2005	<i>“Acrescenta quantitativos de cargos de provimento efetivo do quadro permanente de pessoal da prefeitura municipal de Diamantina e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2.944	20 de agosto de 2004	<i>“Altera dispositivos da Lei n° 2.934 de 08 de junho de 2004, que reestrutura o quadro geral dos servidores da prefeitura municipal de Diamantina, e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2926	25 de maio de 2004	<i>“Dispõe sobre a reserva percentual de vagas de cargos públicos, no âmbito da administração pública municipal, para pessoas portadoras de deficiência, em atendimento à Constituição Federal”.</i>
Lei n° 2842	3 de julho de 2003	<i>“Autoriza abertura de vagas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Diamantina”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis na câmara municipal de Diamantina.

A **lei n° 2842**, 3 de julho de 2003, autoriza a criação no quadro de pessoal da prefeitura municipal de cargos efetivos, cujo preenchimento das vagas se dará através de aprovação em concurso público. Em relação à **lei n° 2926**, 25 de maio de 2004, pode-se perceber uma preocupação, por parte do governo local, em acompanhar

as modernizações legislativas ao dispor de vagas, em cargo público, para pessoas portadoras de deficiência, pois, em obediência ao inciso III do artigo 37 da CF de 88, fica assegurado à pessoa portadora de deficiência o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade com os demais candidatos, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

A **lei nº 2.944**, 20 de agosto de 2004, reestrutura o quadro geral dos servidores da prefeitura de Diamantina. O cargo de assessor de planejamento, da secretaria municipal de governo e do planejamento, passa a denominar-se coordenador de planejamento, um cargo voltado exclusivamente para a implementação do planejamento no município. Este é um dado importante, pois representa um dos pré-requisitos para que as medidas elaboradas venham a ser implementadas. Outro fato que merece destaque está relacionado com o aumento de vagas para o cargo de fiscal de tributos, pois é esse profissional o responsável pela atualização dos cadastros de lotes e imóveis no município, e pela fiscalização da arrecadação dos impostos. Por conseguinte, com a atualização desses dados, a prefeitura terá condições de cobrar os impostos de acordo com sua realidade sócio-econômica, territorial e populacional.

Por meio da **lei nº 2.995**, 30 de abril de 2005, pode-se entender o organograma da prefeitura, em 2005, com especificação de todas as secretarias com seus respectivos funcionários, escolaridades e vencimentos. Essa estrutura organizacional inclui as seguintes secretarias:

- Secretaria municipal da educação;
- Secretaria municipal de saúde e promoção social;
- Secretaria municipal de administração e meio ambiente;
- Secretaria municipal de obras, serviços urbanos e transportes;
- Secretaria municipal de cultura e turismo;
- Secretaria municipal de governo e do planejamento;

Dessa forma, é interessante saber, hoje em dia, como está essa estrutura organizacional, se ainda tem o cargo de planejamento e se algumas secretarias ainda se encontram aglutinadas. Esse é um aspecto importante e deve ser analisado, pois quanto maior o número de secretarias aglutinadas como, por exemplo, administração e meio ambiente, menor é a hierarquização e o controle dos investimentos. Segundo Valéria

Fernandes, economista do tribunal de contas de Belo Horizonte, quando se tem mais de um órgão em uma mesma secretaria, é comum haver entraves quanto à sua gestão.

A **lei nº 3.001**, 13 de maio de 2005, cria cargos de provimento em comissão nas diversas secretarias, o que comprova os dados do IBGE analisados na metodologia 1. Esses dados vêm detalhados, seguidos da quantidade, carga horária, escolaridade e vencimento, nos anexos I e II.

A **lei nº 3.215**, 11 de junho de 2007, também dispõe sobre a criação de empregos públicos no âmbito da administração direta municipal, cuja contratação somente se efetivará mediante aprovação em concurso público, provas de títulos, conforme sua natureza, complexidade e requisitos próprios para os referidos empregos.

b) As leis que se referem ao plano diretor

Em relação à **lei complementar nº 35**, 28 de setembro de 1999, é importante ressaltar algumas considerações sobre os princípios fundamentais, o ordenamento territorial e a gestão urbana. Essa lei foi homologada pelo Prefeito João Antunes de Oliveira, cujo secretário de governo era Gustavo Botelho Júnior, o atual prefeito.

Em relação aos princípios fundamentais, vale destacar a conceituação do plano diretor que, de acordo com o artigo 1º, figura como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do distrito sede¹⁵⁴ do município de Diamantina e de orientação da atuação do poder público e da iniciativa privada. Segundo o artigo 2º, essa política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o ordenamento do distrito sede e o cumprimento das funções sociais da propriedade assegurando o bem-estar dos munícipes. Então, desde 1999, Diamantina elaborou o plano diretor conforme estabelecia a Carta Constitucional de 1988, contudo, vale verificar se ao longo dos anos até os dias de hoje essa lei municipal foi implementada, avaliada em suas consequências e atualizada frente às novas necessidades inerentes à realidade sócio-territorial.

O capítulo de ordenamento territorial traz considerações sobre o zoneamento, cujas zonas se diferenciam em relação aos potenciais de adensamento e às demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou

¹⁵⁴ Vale ressaltar que o plano diretor aborda apenas a sede, contudo o município apresenta uma extensa porção territorial, incluindo seus distritos.

paisagística. A zona que corresponde ao perímetro de tombamento do IPHAN insere o perímetro proposto à UNESCO para inscrição na lista do Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade. Vale recordar que o perímetro de tombamento do IPHAN data de 1936, daí ser importante verificar se foi alterado, tendo em vista que as edificações originais podem ter sido descaracterizadas, demolidas ou, simplesmente, tiveram os usos alterados frente à expansão das atividades no município.

Em relação ao capítulo sobre a gestão urbana é importante ressaltar que, por meio dessa lei complementar, conforme consta no artigo 19, foi criado o Conselho Consultivo do Plano Diretor (CCPD), constituído por 9 membros representantes da prefeitura, do IPHAN, do IEPHA, da câmara municipal, e de algumas associações da sociedade civil. Uma das competências deste Conselho era avaliar sistematicamente os impactos do plano diretor, atuar no sentido da formação de consciência pública da necessidade das ações a serem executadas no espaço urbano e trabalhar juntamente com o Grupo de Apoio Técnico (GAT).

O GAT é composto por, no mínimo 3 técnicos de nível superior, das áreas de arquitetura, engenharia, urbanismo ou geografia. O artigo 20 destaca algumas competências do GAT, tais como receber, analisar e submeter ao executivo municipal, com parecer exclusivo, todo e qualquer projeto público ou privado de intervenção no espaço urbano ou arquitetônico da cidade de Diamantina e avaliar a compatibilidade de usos das edificações existentes ou em processo de aprovação inicial, encaminhando seu parecer ao exame e aprovação do CCPD. A partir da criação de um conselho voltado apenas para as questões do plano diretor e de um grupo formado por técnicos a fim de viabilizar seus propósitos, cabe verificar como vêm atuando frente à implementação desse instrumento.

A **lei complementar n° 50**, 2 de agosto de 2002, traz alterações em relação à ocupação e ao uso das edificações situadas na sede do Município. Essa lei, quando comparada à lei complementar n° 35, apresenta-se mais permissível em relação ao gabarito máximo permitido nas fachadas, aumentando um pavimento, assim como em relação à taxa máxima de ocupação, ao coeficiente máximo, aos afastamentos e a altura máxima do telhado.

c) Diretrizes para elaboração das leis orçamentárias¹⁵⁵

Conforme verificado anteriormente, o processo orçamentário teve sua obrigatoriedade estabelecida pela CF de 88, através do artigo 165, que determina a elaboração do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais como instrumentos de ordenamento financeiro municipal. A esse respeito, percebe-se que a lei de diretriz orçamentária é um dos elementos que propiciam o encaminhamento da administração pública municipal para a prática do planejamento, pois traz observações relevantes sobre medidas que devem ser implementadas nas leis orçamentárias, tributárias, administrativas e em disposições gerais.

QUADRO 11

Diretrizes para elaboração de leis orçamentárias

Legislação	Data de elaboração	Assunto
Lei n° 3220	11 de junho de 2007	<i>“Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências”.</i>
Lei n° 3124	19 de maio de 2006	<i>“Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2007”.</i>
Lei n° 2901	29 de março de 2004	<i>“Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2005 e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2831	05 de maio de 2003	<i>“Estabelece as diretrizes para elaboração da Lei orçamentária anual do Município de Diamantina para o exercício de 2004 e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2749	12 de junho de 2002	<i>“Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina para o exercício de 2003”.</i>
Lei n° 2637	16 de agosto de 2000	<i>“Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina para o exercício de 2001”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis na câmara municipal de Diamantina.

Como forma de efetivar a elaboração desses instrumentos de planejamento pelas prefeituras municipais, foi instituída a lei de responsabilidade fiscal (lei complementar federal n°101), em 4 de maio de 2000, cuja inovação consiste na aplicação de penalidades, por improbidade administrativa, aos municípios que não os

¹⁵⁵ Não foram encontradas as diretrizes orçamentárias referentes aos anos de 2002 e de 2006.

elaborarem. Face a essas argumentações, percebe-se a importância de se analisar essas diretrizes, após a intitulação da lei de responsabilidade fiscal (QUADRO 11).

A **lei nº 2637**, 16 de agosto de 2000, estabelece as diretrizes orçamentárias para o município de Diamantina em 2001. A princípio, essa lei abrange as disposições preliminares que compreendem:

- diretrizes gerais da administração pública municipal;
- diretrizes gerais para o orçamento;
- disposições sobre alterações da legislação tributária e tributário-administrativa;
- disposições sobre a administração da dívida e as operações de crédito;
- disposições gerais.

Em relação às diretrizes gerais da administração pública municipal, pode-se ressaltar a preocupação com o equilíbrio das contas do setor público, assim como a necessidade de melhoria da eficiência dos serviços pelo município à sociedade, através do atendimento às suas necessidades básicas.

Segundo as diretrizes gerais para o orçamento, pode-se ressaltar que a lei orçamentária para o exercício de 2001 deve ser elaborada conforme as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no plano plurianual de investimentos. Assim, teoricamente, a lei orçamentária deve ser elaborada segundo o balanço orçamentário municipal e através de um planejamento anual.

Outro fator que deve ser observado, conforme o conteúdo das diretrizes gerais, é a diferenciação entre os termos função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. A conceituação e hierarquização entre esses diferentes termos deve se inserir na própria elaboração das receitas e despesas municipais, pois permite diferenciar, por secretaria, as despesas e a sua natureza. Essa natureza pode estar associada a uma atividade finalística (projeto) ou a uma atividade meio (atividade). O projeto é a revitalização de um parque, ao passo que a atividade se relaciona com a compra de computadores, por exemplo.

No artigo 10 dessa lei, pode-se perceber que existe a preocupação de programação de investimento em obras da administração pública municipal com a comprovação de viabilidade técnica, econômica e financeira de qualquer projeto que tenha sido priorizado.

Em relação à **lei n° 2749**, 12 de junho de 2002, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o município de Diamantina para o ano de 2003, pode-se perceber que apresenta a mesma estruturação da lei anterior, contudo acrescenta, ao final, um anexo. No geral, há um elenco de ações referentes a cada secretaria, que o orçamento fiscal deve inserir. Assim, tendo em vista que o trabalho está analisando algumas secretarias municipais podem-se destacar as ações voltadas para o setor administrativo, de finanças, planejamento, cultura, turismo, trabalho e segurança.

Segundo essa lei, o setor administrativo deve se preocupar em: promover política de valorização do servidor público municipal; revisar os planos de carreira, cargos e salários; desenvolver programa de capacitação, treinamento e reciclagem do servidor; otimizar os serviços de informatização; racionalizar os gastos do município; modernizar a administração municipal; dotar os órgãos e entidades da administração de melhores condições físicas de funcionamento, construção e reforma de unidades administrativas da prefeitura.

Conforme visto em outros capítulos, todos esses elementos já foram apontados como pré-requisito para a efetivação de um planejamento nas prefeituras, com o nome de reforma administrativa e tributária. Pelas receitas municipais é possível verificar se alguns desses elementos estão, de fato, sendo implementados.

No setor de finanças, pode-se destacar a necessidade em promover campanhas educativas visando conscientizar o contribuinte e aumentar os níveis de adimplência. O que é muito importante, pois é elevado o número de pessoas e empresas que não pagam impostos, como IPTU e ISS, em razão da inexistência de fiscais voltados especificamente para a cobrança desses impostos, bem como da desatualização da planta de cadastramento de imóveis, lotes e empresas que prestam qualquer tipo de serviço no município. A falta de recursos humanos e tecnológicos também representa, portanto, um entrave para a modernização administrativa.

Em meio a esse quadro, fica patente a necessidade de um setor voltado especificamente para o planejamento, a fim de: acompanhar sistematicamente a execução orçamentária; revisar e atualizar o plano diretor; acompanhar os projetos constantes da programação anual; desenvolver as ações do Projeto Monumenta, dentre outros, e as ações para implantação das metas, de acordo com as prioridades da administração municipal.

No setor de cultura, estão sendo evidenciadas algumas medidas, como: restaurar e recuperar logradouros e monumentos históricos; apoiar a pesquisa de interesse cultural; desenvolver programa de intercâmbio cultural com outros centros; implantar projetos culturais; resgatar e preservar o patrimônio, e prestar apoio à produção artístico-cultural do município.

No setor de turismo, existem algumas semelhanças em relação às medidas com o setor de cultura, afinal atuam praticamente nos mesmos locais e com interesses convergentes. Pode-se destacar a ação do governo local em dar incentivos fiscais a empresas como forma de estimular o turismo no município.

Em relação ao setor de trabalho, existe uma preocupação em apoiar e incentivar atividades de geração de emprego e renda, e em implantar oficinas profissionalizantes¹⁵⁶. O último setor refere-se à segurança, evidenciando que é necessário a instituição da guarda municipal, com vistas a proteger os bens patrimoniais e as dependências administrativas da prefeitura. Desde 2002, já existia a preocupação com a segurança pública, contudo, até hoje, não foi efetivado, conforme verificado anteriormente.

A **lei n° 2831**¹⁵⁷, 5 de maio de 2003, que estabelece as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária no ano de 2004, apresenta, praticamente, os mesmos elementos que foram apontados anteriormente.

O artigo 8° ressalta que a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2004 devem ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma das etapas. Esse mesmo aspecto vem evidenciado nas diretrizes para execução orçamentária. No artigo 26, dessa lei, consta que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, as prestações de contas e os pareceres do tribunal de contas do Estado serão amplamente divulgados, inclusive na internet e ficarão à disposição da sociedade. Contraditoriamente, conforme informações do IBGE, referentes ao período

¹⁵⁶ Durante as entrevistas com os secretários municipais, o trabalho procurou verificar até que ponto a prefeitura de Diamantina está colaborando para a inserção da população local no mercado de trabalho e nas atividades que são executadas no município.

¹⁵⁷ Os parâmetros que se inserem nesta lei são idênticos aos verificados na **lei n° 2901**, 29 de março de 2004.

de 2002 a 2005, pôde-se perceber a baixa informatização desses elementos pelo *site* da prefeitura de Diamantina.

A **lei n° 3124**, 19 de maio de 2006, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária em 2007, apresenta uma estruturação das disposições preliminares mais detalhada. Além dos aspectos já ressaltados sobre os elementos que compõem essas disposições preliminares, vale acrescentar:

- a organização e estrutura dos orçamentos;
- as diretrizes para execução da lei orçamentária anual;
- as disposições relativas às despesas com pessoas e encargos sociais;
- as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município.

A respeito da organização e estrutura dos orçamentos, vale destacar que, segundo essa lei, devem-se discriminar as despesas por unidade orçamentária, em relação à classificação funcional e a programática, explicitando cada projeto, atividade ou operação especial, respectivas metas e valores da despesa por grupo e modalidade de aplicação. Esse é um elemento de extrema importância, que já foi ressaltado anteriormente, pois permite compreender a hierarquização quanto à elaboração de uma receita municipal, no geral se evidenciam as despesas por unidade orçamentária¹⁵⁸, como forma de organizar e planejar melhor os gastos públicos e, ao final, conseguir um equilíbrio no balanço orçamentário entre receita e despesa municipal.

Por fim, destacamos a **lei n° 3220**, 11 de junho de 2007, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008. Dentre as disposições preliminares, estão inseridas as orientações básicas para elaboração da lei orçamentária anual, equilíbrio entre receitas e despesas e incentivo à participação popular. Pela primeira vez, aparece a expressão participação popular, sendo que, desde a CF de 88, já havia sido ressaltada como parte integrante para a elaboração das políticas públicas municipais.

Em relação às disposições sobre a receita e alterações na legislação tributária, essa lei destaca:

¹⁵⁸ Nesta mesma lei, pode-se encontrar o significado do termo “unidade orçamentária”, que se refere ao menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível de classificação institucional.

- aperfeiçoamento do sistema de formação, tramitação e julgamento dos processos tributário-administrativos;
- aperfeiçoamento dos sistemas de fiscalização, cobrança e arrecadação de tributos, objetivando a sua maior exatidão;
- aperfeiçoamento dos processos tributário-administrativo, por meio de revisão e racionalização das rotinas e processos;
- aplicação de penalidades fiscais como instrumento inibitório da prática de infração da legislação tributária. Então, o trabalho, na próxima etapa, através de entrevistas com os secretários de administração e finanças, tem como propósito entender como estão as questões no âmbito tributário e frente a esses processos de modernização e aperfeiçoamento das estruturas de gestão.

d) Legislações referentes ao incentivo do turismo pelo governo local

Inúmeras legislações (QUADRO 12) apontam para o forte interesse do governo local em incentivar o turismo em Diamantina e, também, em divulgar sua importância e imagem como patrimônio mundial da UNESCO em âmbito internacional.

Em 2002, o município de Diamantina recebeu o título de Patrimônio Mundial da UNESCO, o que só foi possível com a elaboração do plano diretor, como um dos pré-requisitos para sua obtenção¹⁵⁹.

Neste contexto, vale ressaltar que a obtenção deste título facilitou a abertura de novos contatos entre o governo local e outras regiões e países, destacando-se:

- a aliança com a Agência de Desenvolvimento Regional de Turismo do Circuito dos Diamantes (ADRTCD), segundo a **lei n° 2.754**;
- convênio de filiação do município com a associação das cidades históricas de Minas Gerais, segundo a **lei n° 2.876**;
- cidade irmã de Belle Ville, na França, com vistas a estabelecer uma maior cooperação, amizade e solidariedade, nos níveis econômico, cultural, político e social entre as duas cidades, segundo a **lei n° 3020**;

¹⁵⁹ Essa abordagem será aprofundada na entrevista com o diretor do IPHAN.

- cidade irmã de Sangano, na Itália, com vistas a estabelecer uma maior cooperação, amizade e solidariedade, nos níveis econômico, cultural, político e social entre as duas cidades, segundo a **lei n° 3147**;
- a associação de guias e condutores de turismo em Diamantina.

QUADRO 12

Legislações referentes ao incentivo do turismo em Diamantina pela prefeitura

Legislação	Data da elaboração	Assunto
Lei n° 3124	26 de outubro de 2006	<i>“Autoriza o executivo municipal a declarar Diamantina como cidade irmã de Sangano, Itália”.</i>
Lei n° 3.020	24 de agosto de 2005	<i>“Autoriza o executivo municipal a declarar Diamantina como cidade irmã de Belle Ville, na França”.</i>
Lei n° 2.984	04 de abril de 2005	<i>“Dá nova redação ao artigo 1° da Lei n° 2.754 de 08 de julho de 2002, que autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros para a Agência de Desenvolvimento Regional de Turismo do Circuito dos Diamantes – ADRTCD”.</i>
Lei n° 2.975	16 de Dezembro de 2004	<i>“Altera dispositivos da Lei n° 2.806, de 20 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os festejos carnavalescos no município de Diamantina e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2.876	22 de dezembro de 2003	<i>“Autoriza o município de Diamantina celebrar convênio de filiação a associação das cidades históricas de Minas Gerais”.</i>
Lei n° 2865	19 de novembro de 2003	<i>“Altera dispositivos da Lei n° 2656 de 28 de novembro de 2000, que reestruturou o Conselho Municipal de Turismo”.</i>
Lei n° 2806	20 de dezembro de 2002	<i>“Dispõe sobre os festejos carnavalescos no município de Diamantina e dá outras providências”.</i>
Lei n° 2.774	02 de setembro de 2002	<i>“Declara de utilidade pública municipal a associação de guias e condutores de turismo de Diamantina – ASGUITUR – Diamantina”.</i>
Lei n° 2765	12 de julho de 2002	<i>“Autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros à Fundação Belo Horizonte Turismo e eventos, para os fins que especifica”.</i>
Lei n° 2.754	08 de julho de 2002	<i>“Autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros para a agência de desenvolvimento regional de turismo do circuito dos diamantes – ADRTCD para os fins que especifica”.</i>
Lei n° 2.748	10 de junho de 2002	<i>“Autoriza o poder executivo a integrar o município de Diamantina na organização das cidades patrimônio mundial”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis na câmara municipal de Diamantina.

Pode-se perceber, pela **lei n° 2806**, 20 de dezembro de 2002, e a **lei complementar n° 2975**, 16 de dezembro de 2004, que tem ocorrido uma preocupação e cuidado por parte do governo local frente à degradação da cidade e de seu patrimônio natural e cultural durante o período carnavalesco.

Nas disposições gerais, a lei n° 2806 institui normas e procedimentos a serem cumpridos por órgãos públicos, pessoas físicas e jurídicas, durante esse período. Com o objetivo de planejar, coordenar e organizar os festejos foi criada a comissão permanente do carnaval composta por representantes de diversos segmentos da sociedade, assim como da secretaria municipal de cultura e turismo e da câmara municipal. Dentre as normas a serem cumpridas, pode-se destacar a proibição com a colocação de palcos, tabladros ou quaisquer outros objetos destinados a dar suporte a bandas de música, batucadas e caixa de som, que estejam inseridos nas vias públicas das áreas prioritárias de segurança. Essas áreas se referem, entre outras, ao centro histórico tombado, cujas antigas edificações, calçamento em pedra e a própria ambiência devem ser respeitados pelos visitantes e também pela própria população local.

Com a **lei n° 2865**, 19 de novembro de 2003, o conselho municipal de turismo do município de Diamantina foi reestruturado, com caráter normativo e consultivo, subordinado à secretaria municipal da cultura e turismo, com a finalidade de orientar, promover e emitir sugestões para assessoramento ao município em questão referente ao desenvolvimento do turismo¹⁶⁰.

f) Legislações sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina

A partir das legislações inseridas no Quadro 13, é possível ter uma noção sobre a situação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina, no período de 2002 a 2005, pois trata da criação do fundo e do conselho municipal, e das normas de proteção de seu patrimônio cultural.

¹⁶⁰ Faz-se necessário questionar se, de fato, essas legislações estão sendo implementadas e se têm contribuído para o desenvolvimento sócio-econômico do município com a inclusão da população local na prática das atividades turísticas. Essas abordagens serão apresentadas durante entrevista com as secretarias de turismo e cultura.

QUADRO 13

Legislações sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina

Legislação	Data da elaboração	Assunto
Lei n° 3.077	30 de dezembro de 2005	“ <i>Cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural do Município de Diamantina</i> ”.
Lei n° 3.023	31 de agosto de 2005	“ <i>Altera dispositivos da Lei n° 2.733, de 11 de março de 2002, que cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Cidade de Diamantina – MG – Fundo de Preservação, e dá outras providências</i> ”.
Lei n° 2917	20 de abril de 2004	“ <i>Dispõe sobre incentivo à cultural e dá outras providências</i> ”.
Lei n° 2.842	25 de março de 2003	“ <i>Estabelece as normas de proteção do patrimônio cultural do município de Diamantina e seu respectivo procedimento</i> ”.
Lei n° 2.733	11 de março de 2002	“ <i>Cria o Fundo Municipal de preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade de Diamantina – MG – Fundo de Preservação, e dá outras providências</i> ”.

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis na câmara municipal de Diamantina.

A **lei n° 2.733**, 11 de março de 2002, institui o fundo de preservação do patrimônio histórico e cultural de Diamantina, sendo vinculado à secretaria municipal de governo e do planejamento, com o objetivo de financiar as ações de preservação e conservação das áreas públicas, edificações e monumentos com valor de preservação. Não inclui, portanto, as áreas e edificações privadas. Esse fundo será gerido pela secretaria municipal de governo e planejamento, que se sujeitará à supervisão e às normas gerais editadas pelo conselho curador do fundo. Esse conselho deverá ser integrado pelo secretário municipal de governo e planejamento, representante do ministério da cultura, um representante do IPHAN e do IEPHA, um representante do órgão municipal de patrimônio e por diversos segmentos da sociedade civil organizada. É importante destacar que o gestor desse fundo deverá elaborar os programas anuais e o plano plurianual de aplicação dos recursos, submetendo-os ao conselho curador.

A **lei n° 2.842**, 25 de março de 2003, estabelece normas de proteção do patrimônio cultural do município de Diamantina, que englobam bens de propriedade pública ou particular dotados de valores culturais. Esses bens, declarados de valor cultural, devem ser inscritos em livro de tomo assim que forem aprovados pelo conselho municipal de cultura de Diamantina e homologados pelo chefe do executivo.

Após o parecer técnico do conselho municipal favorável ao tombamento de determinado bem, este será encaminhado ao prefeito, que terá a decisão final, na forma de proposta de tombamento, com o conseqüente encaminhamento à câmara municipal. Segundo o artigo 11, qualquer alteração sobre a coisa tombada deverá ter o consentimento do conselho municipal, sob pena de multa. Em relação a essa lei, Cerqueira (2006, p.121) ressalta que “a determinação do prefeito ter a decisão final num processo de tombamento é estranha, pois a princípio, o trabalho se caracteriza mais por aspectos técnicos”. Essa decisão de tombamento, na verdade, deveria ser discutida entre o chefe do executivo, o conselho municipal e a própria população local para, em seguida, chegar-se a uma conclusão. Outro ponto importante que deve ser levado em consideração é o impacto de vizinhança, em que não pode, no entorno imediato da coisa tombada, fazer edificação que prejudique ou comprometa a visibilidade do bem patrimonial.

A **lei n° 2917**, 20 de abril de 2004, que dispõe sobre o incentivo à cultura através da dedução de até 25% do valor devido, mensalmente, por contribuinte de Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), desde que apóie, mediante doação ou patrocínio, projetos culturais aprovados na forma desta lei.

Já a **lei n° 3.023**, de 31 de agosto de 2005, altera os dispositivos da lei n° 2.733 ao vincular o fundo de preservação do patrimônio histórico e cultural do município de Diamantina à secretaria municipal de cultura e turismo, e não mais à secretaria de governo e planejamento.

É interessante observar que apenas em 2005 foi criado o conselho municipal do patrimônio cultural do município de Diamantina, através da **lei n° 3.077**, 30 de dezembro de 2005, como órgão de assessoramento ao prefeito no que diz respeito à preservação dos bens de valor cultural e com funcionamento paritário. Pode-se perceber que esse conselho foi criado três anos após a inclusão do centro histórico de Diamantina como patrimônio da UNESCO, e dois anos após o estabelecimento das normas de

proteção do patrimônio cultural do município de Diamantina. Contudo, vale verificar, hoje em dia, qual a situação desse conselho, tendo em vista que para ser considerado atuante deve ter, na prática, fundo e ser vinculado a reuniões participativas.

g) Resoluções que homologam convênios de cooperação técnica entre os diferentes órgãos públicos municipais

As resoluções apresentadas no Quadro 14 são importantes, pois acrescentam informações sobre a articulação que existe entre as diferentes secretarias e os demais órgãos públicos atuantes no município de Diamantina. Conforme se verificará mais a frente, os convênios de cooperação técnica estão presentes na prática sócio-territorial da gestão pública do município de Diamantina e, antecipando um pouco a discussão, pode-se dizer que representam uma inovação e se confrontam com a própria história que reflete os impasses entre a política de preservação do IPHAN e a prática de gestão das prefeituras municipais, conforme se verificou.

A **resolução n° 37**, 11 de setembro de 2002, homologa o convênio de cooperação técnica entre o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, o Município de Diamantina, o Estado de Minas Gerais, por meio da secretaria do Estado da cultura e com a interveniência do IPHAN. Esse convênio mostra a necessidade de articulação entre os órgãos públicos das três instâncias (IPHAN, IEPHA, município) como um passo para a efetivação das políticas públicas através da própria “desburocratização” do sistema. Segundo o artigo 2º, o objetivo desse convênio é a mútua cooperação entre os partícipes, visando à realização das providências necessárias para a implantação do Museu de Arte Sacra da Arquidiocese de Diamantina.

A **resolução n° 27**, 17 de novembro de 2003, homologa o convênio entre o IPHAN e o município de Diamantina, cujo objetivo é a transferência de recursos oriundos do Programa Monumenta para a recuperação da Igreja de São Francisco, do Mercado Velho e do Museu de Arte Sacra.

QUADRO 14

Resoluções que homologam convênios de cooperação técnica entre os diferentes órgãos públicos e o município de Diamantina

Resolução	Data da elaboração	Assunto
Resolução nº 37	24 de agosto de 2004	<i>“Homologa o 1º termo aditivo ao convênio nº 02/2003, em anexo, que entre si celebram a união Federal, por meio do Ministério da Cultura e o Município de Diamantina, com a execução do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico – IPHAN, para os fins que especifica”.</i>
Resolução nº 19	29 de junho de 2004	<i>“Homologa o contrato de financiamento de atividades nº ed. 22830/2004, que entre si celebram a organização das nações unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO no Brasil e a Prefeitura Municipal de Diamantina, para os fins que especifica”.</i>
Resolução nº 27	17 de novembro de 2003	<i>“Homologa o convênio nº 01/2003, que entre si celebram o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Município de Diamantina, para os fins que especifica”.</i>
Resolução nº 37	11 de setembro de 2002	<i>“Homologa o convênio de cooperação técnica que entre si fazem o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG, mitra Arquidiocesana de Diamantina, Município de Diamantina e o Estado de Minas Gerais, através da Secretaria do Estado da Cultura/ Superintendência de Museus – SUM – com a interveniência do Instituto do Patrimônio Artístico Nacional, IPHAN, para os fins que menciona”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis na câmara municipal de Diamantina.

Neste contexto, é importante fazer uma breve contextualização sobre o significado do Monumenta e sua importância para o município de Diamantina. O Monumenta é um programa estratégico do ministério da cultura, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o apoio da UNESCO, e procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com o desenvolvimento sócio-econômico do município. Esse programa atua em cidades históricas¹⁶¹ protegidas

¹⁶¹ Segundo informações do site do Projeto Monumenta, “atualmente, 26 cidades participam do Programa Monumenta. Todas elas foram escolhidas de acordo com a representatividade histórica e artística, levando em consideração a urgência das obras de recuperação. São elas: Alcântara (MA), Belém (PA), Cachoeira (BA), Congonhas (MG), Corumbá (MS), Diamantina (MG), Goiás (GO), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Manaus (AM), Mariana (MG), Natividade (TO), Oeiras (PI), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Penedo (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Cristóvão (SE), São Francisco do Sul (SC), São Paulo (SP) e Serro (MG)”. Percebe-se que Tiradentes não foi incluída nesta lista.

pelo IPHAN, onde desenvolve atividades de capacitação de mão-de-obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos.

Pode-se perceber que o IEPHA, na verdade, quase não tem atuação efetiva nesse município e, conforme se verificará, em Tiradentes também não. O que existe, na prática, é uma articulação entre o município, o Projeto Monumenta e o IPHAN.

É interessante perceber que a base de atuação do Monumenta consiste em convênios firmados entre a União e prefeituras, mediante os quais se estabelecem as atribuições de cada uma das partes, os valores a serem repassados e os prazos de execução das obras. Para fiscalização e acompanhamento das obras são formadas equipes de técnicos do município e do próprio IPHAN. Dessa forma, o Programa Monumenta atua também como agente financiador dos bens imóveis tombados pelo IPHAN.

A **resolução n° 19**, 29 de junho de 2004, homologa o contrato de financiamento de atividade entre a UNESCO e a prefeitura de Diamantina.

Já a **resolução n° 37**, 24 de agosto de 2004, homologa o convênio entre o Ministério da cultura, o município de Diamantina e o IPHAN, e tem como objetivo a formalização das alterações de ajustes necessários ao convênio em referência, decorrentes da reformulação do plano de trabalho e do cronograma físico financeiro para continuidade da execução do projeto de revitalização do centro histórico de Diamantina.

A próxima etapa do trabalho consiste numa tentativa de se verificar, na prática, como vem sendo a atuação das diversas secretarias e órgãos públicos, no município de Diamantina, em relação a possível efetivação de uma política de planejamento, e se está condizente com as legislações que foram aprovadas pela câmara municipal em acordo com o chefe do executivo e demais conselhos municipais.

6.2.2 A prática: entrevistas com secretários municipais e funcionários do GAT e do IPHAN em Diamantina

O trabalho considera que através de entrevistas, nas respectivas secretarias e órgãos públicos do município de Diamantina, e com consulta de documentações recentes, grande parte das questões levantadas, anteriormente, pode ser respondida pelas pessoas diretamente envolvidas na gestão pública desse município.

Primeiramente, faz-se necessário apresentar as secretarias que, atualmente, compõem a prefeitura municipal de Diamantina, para em seguida apresentar as entrevistas. Sendo assim, pode-se destacar:

- Secretaria municipal de administração e recursos humanos;
- Secretaria municipal de cultura, turismo e patrimônio;
- Secretaria municipal de educação;
- Secretaria municipal de esporte e lazer;
- Secretaria municipal de finanças;
- Secretaria municipal de meio ambiente;
- Secretaria municipal de saúde e promoção social;
- Secretaria municipal do governo.

É interessante pontuar algumas observações ao comparar essa estrutura organizacional administrativa com a anterior (apresentada na página 207). A secretaria municipal de meio ambiente foi separada da secretaria de administração que, por sua vez, se vinculou a de recursos humanos. A função relativa ao patrimônio foi acrescentada às secretarias de cultura e turismo. Pode-se perceber também que não existe mais a secretaria de planejamento. Contudo, isso não significa, a priori, que a prefeitura municipal não esteja realizando suas ações de uma forma sistemática.

Através de visita a campo, em **junho de 2007**, foram feitas entrevistas nos seguintes departamentos e secretarias:

GAT;

Projeto Monumenta;

Departamento do IPHAN;

Secretaria municipal de cultura, turismo e patrimônio;

Secretaria municipal de finanças;

Secretaria municipal de administração e recursos humanos;

1- GAT¹⁶²

O Grupo de Assistência Técnica (GAT) foi criado para dar suporte à Prefeitura, ao IPHAN e ao Projeto Monumenta em relação às análises e fiscalização de projetos de intervenção no sítio histórico de Diamantina.

Essa interação entre os diferentes órgãos, com o propósito de somar esforços no mesmo sentido, e colaborar para a “desburocratização” do sistema público de tramitação entre diversos acordos, foi uma atitude do atual prefeito com a elaboração do convênio de cooperação técnica em 2004 (NASCIMENTO, 2007, grifo nosso).

Por este convênio, os profissionais da prefeitura – com curso superior ou curso técnico – podem exercer suas atividades nesses órgãos, não necessariamente naquele que estão locados, mas sempre que forem solicitados. Existe também uma grande facilidade nos trâmites burocráticos, econômicos e técnicos, pois os profissionais envolvidos têm autonomia para decidir, em conjunto, sobre os projetos que serão priorizados, o repasse de recursos financeiros para sua realização, a demanda necessária de funcionários com capacitação e, somando-se a isso, têm ampla aprovação do prefeito. Então, pode-se perceber que não é o prefeito quem decide tudo sozinho. Neste caso, o GAT tem autonomia para atuar conforme suas ações programáticas.

Percebe-se que esse convênio de cooperação técnica é um avanço em termos de gestão pública municipal, uma vez que vai de encontro aos entraves econômico e político.

Existe transparência na elaboração e na realização de todo esse processo, pois as medidas são divulgadas no município e os profissionais encontram-se à disposição da população local para esclarecer qualquer dúvida em relação às propostas de intervenção no centro histórico de Diamantina (NASCIMENTO, 2007).

¹⁶² Entrevistei Débora Maria Campos do NASCIMENTO, arquiteta e urbanista, que atua há dois anos no GAT. Ao longo da exposição das entrevistas foi utilizado o **sobrenome dos entrevistados**.

Essa cooperação entre os profissionais dos diferentes órgãos e instâncias é um instrumento de planejamento importante e fundamental para as realizações das medidas a curto, médio e longo prazos.

Esse é um exemplo que as outras cidades históricas deveriam seguir, pois há um avanço e modernização na administração pública municipal, com o consentimento do atual Prefeito (NASCIMENTO, 2007).

Pode-se perceber como a figura do chefe do executivo é fundamental para a alteração na própria forma de administrar o município, pela promoção da integração dos diversos profissionais envolvidos nessa gestão e, por conseguinte, no próprio desenvolvimento sócio-econômico de Diamantina.

Sobre a situação atual do plano diretor, Nascimento ressalta que existem problemas em sua implementação oriundos da própria forma como foi elaborado. A princípio, o debate sobre a necessidade de elaboração do plano diretor em Diamantina surgiu como um requisito essencial para se obter o título de Patrimônio Mundial pela UNESCO. A prefeitura tinha interesse na obtenção desse título como forma de conseguir empréstimos junto ao Banco Interamericano e ao Banco Mundial, a fim de promover seu patrimônio cultural e, principalmente, em incrementar o desenvolvimento econômico local por meio do turismo.

Em um curto período, o plano diretor¹⁶³ foi elaborado, em 1999, apresentando análises superficiais e muito sumárias, que trazem um diagnóstico referente à caracterização geral do Município – com aspectos históricos, do patrimônio natural, físicos geográficos, econômicos, da infra-estrutura urbana e sócio-culturais – e de sua estrutura urbana no distrito sede. Não apresenta planos setoriais detalhados para o conjunto das zonas de proteção rigorosa, complementar e do centro histórico, que correspondem à área tombada da cidade e do seu entorno, propondo um zoneamento defasado quanto à realidade físico-territorial dessas áreas. Pode-se dizer que esse plano diretor era meramente “ad-hoc”, pois foi elaborado para cumprir um dos requisitos da UNESCO e, vale ressaltar também que não abrange o município como um todo.

¹⁶³ O estudo básico do plano diretor de Diamantina encontra-se no ANEXO I. Contudo, sua análise mais aprofundada pode ser consultada no capítulo IV da dissertação de Cerqueira (2006, p.95-121). O trabalho não tem como objetivo aprofundar nas análises sobre as legislações urbanísticas e de patrimônio dos municípios de Diamantina e Tiradentes, mas em direcionar sua abordagem para as análises dos instrumentos de ordenamento financeiro e da forma de gestão, bem como da atuação das pessoas diretamente envolvidas nessas políticas públicas.

Desde o início, o IPHAN já alegava uma série de fragilidades desse plano diretor, elaborado às pressas, para obtenção do título de Patrimônio Mundial a pedido do prefeito. Segundo Cerqueira (2006, p.101), embora o IPHAN não concordasse com a forma como o plano diretor estava sendo elaborado e sobre suas abordagens, tinha que atuar em parceria com a prefeitura e propor normas e critérios de intervenção no centro histórico, de forma a subsidiar o zoneamento e a lei de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, foram ocorrendo confrontos de gestão entre o IPHAN e a prefeitura, pois os interesses eram divergentes. Vale ressaltar que a própria população local encontrava-se insatisfeita com essa gestão, pois demandava ações de outra natureza, tais como “limpeza pública, assistência médica e opções de lazer” (CERQUEIRA, 2006, p.104).

Tendo em vista todas essas análises, Nascimento (2007) acrescenta que, ainda assim, esse plano diretor vem sendo utilizado como um dos poucos instrumentos urbanísticos que existem em Diamantina, juntamente com o código de obras, código de postura e o código de edificações. Contudo, não existe, até hoje, a lei de uso e ocupação do solo.

Esse plano não foi feito com a participação popular, não segue a metodologia do Ministério das cidades e encontra-se com alguns aspectos defasados em relação à realidade sócio-territorial, o que vem dificultando o próprio entendimento da população quanto a algumas restrições referentes à forma de apropriação do espaço urbano (NASCIMENTO, 2007).

De acordo com Nascimento (2007), em relação à obrigatoriedade, pela CF de 88 e, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade, de elaboração do plano diretor, o município já está providenciando a contratação de uma empresa para a elaboração de um novo diagnóstico e, posteriormente, de novas propostas de uso e ocupação do solo frente às necessidades sociais e disposições do Estatuto da Cidade. Essa empresa deverá ser composta por uma equipe multidisciplinar e seu trabalho deverá ser acompanhado por técnicos da prefeitura incluindo, respectivamente: um membro do IPHAN; um membro da parte de aprovação de projeto do GAT; um membro do meio ambiente, tendo em vista os inúmeros parques existentes no município (Parque da Sempre Viva, Parque do Biribiri, dentre outros), e um membro da secretaria de turismo.

A idéia é formar uma equipe o mais multidisciplinar possível para coordenar o trabalho da empresa. Dessa forma, a empresa contratada deverá elaborar o diagnóstico juntamente com os técnicos da prefeitura que têm uma noção

maior da realidade do município. O trabalho deverá ser realizado em dez meses com o projeto de lei aprovado, dentre os quais, dois meses serão para a elaboração do diagnóstico e três meses para apresentação das propostas em audiência pública e nos bairros da cidade (NASCIMENTO, 2007).

Existe uma preocupação, por parte do atual governo local, em incluir a população nas discussões sobre o plano a ser revisto, já que apresenta uma série de impasses que se refletem na própria incompreensão dos moradores: “os moradores não entendem o objetivo do antigo plano diretor, que é muito falho e muito vago, em muitos aspectos” (NASCIMENTO, 2007).

Por fim, Nascimento (2007) apresenta uma postura otimista frente à elaboração de um novo plano, cuja experiência das dificuldades enfrentadas ajudará no melhoramento e aperfeiçoamento desse instrumento de ordenamento territorial para o desenvolvimento do município.

O objetivo de elaboração de um novo plano diretor é fazer uma grande mobilização, com o envolvimento da população e que, assim, possam entender os motivos de usar afastamentos laterais, de não poder aumentar os números de pavimentos das edificações, por exemplo (NASCIMENTO, 2007).

Para Nascimento (2007), essa elaboração de um novo plano diretor é importante para esclarecer aspectos técnicos quanto ao uso e ocupação das edificações junto à população diamantinense.

Um dos focos do plano diretor é a educação patrimonial, fazendo com que as pessoas entendam a importância do seu bem imóvel para a preservação da memória da cidade. Esse plano será financiado pelo Ministério do turismo, cujo gestor é o PRODETUR, e deverá seguir a metodologia do Ministério das cidades (NASCIMENTO, 2007).

Em relação à terceira abordagem sobre a situação atual do município frente às práticas do turismo e à política de preservação, Nascimento (2007) enfatiza que “o turismo é muito importante para Diamantina, mas a expansão urbana é uma questão que preocupa, pois vem ocorrendo em áreas de preservação ambiental e, conseqüentemente, afeta o próprio desenvolvimento do turismo”. Contudo, ressalta que:

A cidade hoje está preservada e o turista está satisfeito. Uma questão que a cidade se preocupa muito é em não virar cenário, pois preserva as

manifestações culturais. Assim, Diamantina é uma cidade de cultura (NASCIMENTO, 2007).

Essa é uma observação importante, pois a preservação dessas manifestações culturais é reforçada por dois aspectos: pelo fato de grande parte da população tradicional ainda residir no centro histórico e, pela atuação da secretaria de patrimônio do município, a ser relatada mais adiante.

2-Departamento do Projeto Monumenta em Diamantina¹⁶⁴

Tendo em vista que já foram ressaltados, anteriormente, aspectos relativos ao Projeto Monumenta e ao convênio de cooperação técnica, essa parte foca em aspectos mais específicos.

Desde 2001, o IPHAN e a prefeitura estão trabalhando juntos e apresentam os mesmos interesses. Em relação ao Projeto Monumenta, em 2000, foi instalado em Diamantina e, desde então trabalha muito bem com todos os outros órgãos públicos. O que tem resultado em bons trabalhos, com baixa quantidade de mão-de-obra e viáveis economicamente. Essa junção de diferentes órgãos resulta num total de doze pessoas trabalhando em prol do mesmo projeto, o que se assemelha a uma empresa de engenharia (EMANUEL, 2007, grifo nosso).

Existe, na prática, uma parceria entre o IPHAN, a prefeitura e o Projeto Monumenta. Em relação à conscientização da população frente à política de preservação do patrimônio em Diamantina, na opinião de Emanuel (2007), “as pessoas já estão se conscientizando, e um bom exemplo disso, é a forma como vêm apoiando a restauração do mercado, onde ocorria o carnaval. Os moradores não enxergam apenas o prédio, mas o patrimônio, como algo a ser preservado”.

Segundo Emanuel (2007), a administração atual tem um grande acerto, que é o apoio total à preservação do patrimônio. “O prefeito libera todo o material necessário para se trabalhar”, ou seja, existe uma preocupação quanto aos recursos financeiro e técnico necessários à implementação da política de preservação por parte do atual governo local.

¹⁶⁴ Entrevistei Carlos EMANUEL, engenheiro civil, atua há seis anos no Projeto Monumenta em Diamantina.

Atualmente, o Projeto Monumenta está financiando as obras de restauração do Mercado e da Igreja São Francisco. Em relação aos imóveis privados, o Projeto Monumenta tem um programa em que há uma contrapartida do órgão público e do proprietário, sendo a ajuda técnica total de responsabilidade desse grupo (EMANUEL, 2007).

Assim como Nascimento, Emanuel (2007) apresenta-se otimista frente à nova administração municipal e tem convicção de que a elaboração de um novo plano diretor será positivo para o desenvolvimento do município e para as práticas de preservação pela população.

3-Departamento do IPHAN¹⁶⁵

Segundo Matta (2007), o plano diretor original, de 1999, serviu para oficializar as intenções de tombamento já existentes, desde 1938, com a inclusão do centro histórico de Diamantina na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. Pode-se perceber que Matta (2007) não critica a forma como o plano diretor foi elaborado para obtenção desse título, mas, ao contrário, afirma que foi uma atitude positiva para o desenvolvimento do município.

O título para obtenção de Patrimônio da Humanidade fez com que um dos pré-requisitos fosse exatamente a elaboração de um plano diretor que, por sua vez, foi aprovado pela prefeitura, juntamente com a ajuda do IPHAN (MATTA, 2007).

Na opinião de Matta (2007), atualmente, existe uma parceria entre a Prefeitura e o IPHAN que vem sendo produtiva. Na prática da gestão pública de Diamantina percebe-se que existe uma articulação e convergência de interesses entre os diferentes órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio e pelo planejamento urbano do município. Essa prática se contradiz com as informações históricas, conforme se verificou na pesquisa teórica dessa dissertação.

O escritório do IPHAN vem trabalhando em conjunto com o GAT, com a prefeitura e com o Projeto Monumenta, que é o agente financiador das obras de restauração (MATTA, 2007).

¹⁶⁵ Entrevistei Juno Marins da MATTA, diretor do IPHAN em Diamantina há um ano.

Em relação à atuação do IPHAN, Matta (2007) ressalta que o órgão não é um agente financiador, ao contrário do que grande parte dos moradores pensa, mas sim consultivo. O único caso em que o IPHAN atua como agente financiador é quando o morador de um bem tombado não tem condição financeira de preservá-lo, situação que deverá ser comprovada, com atestado de pobreza. Segundo Matta, em Diamantina, não tem nenhum caso como este.

O IPHAN dá consultorias à população sobre como se apropriar de seu patrimônio, qual a cor das edificações, quantos andares deve ter, em relação ao próprio uso e atua em toda a sede municipal¹⁶⁶ com fiscalização e elaboração de normas e diretrizes de tombamento (MATTA, 2007).

Após a fiscalização, o IPHAN dá seu parecer técnico sobre a situação do imóvel, indicando se está de acordo ou não em relação a obra, e cabe ao IPHAN de Belo Horizonte a sua aprovação ou não.

O IPHAN, pode-se dizer, que atua com medidas preventivas e corretivas, na medida em que presta consultorias aos moradores sobre possíveis reformas e intervenções em um bem tombado, e também atua fiscalizando. Atualmente, são 26 obras embargadas em que os moradores, por falta de informação ou por falta de interesse, não procuraram o IPHAN e acabaram fazendo do seu jeito determinada reforma ou até mesmo demolição. Dessa forma, o IPHAN atua com multas e intervenções jurídicas (MATTA, 2007, grifo nosso).

Atualmente, o IPHAN, os funcionários do CREA e a secretaria de patrimônio estão trabalhando juntos na elaboração de uma cartilha que servirá para informar as pessoas e aos próprios profissionais técnicos de como devem atuar em uma área tombada, quais as medidas de conservação e manutenção dos edifícios, a quem devem recorrer, quais os materiais alternativos que poderiam substituir pelo original. Informações sobre a altura e afastamento da edificação também serão apresentados, destacando-se ainda a importância de se preservar o bem.

O objetivo dessa cartilha é informar as pessoas, de um modo geral, sobre a política de preservação, quem são os diversos agentes atuantes e o que fazem, e inserir os moradores como responsáveis também pela preservação de seu imóvel através de medidas de manutenção (MATTA, 2007).

¹⁶⁶ Vale destacar, mais uma vez, que a sede municipal está sendo priorizada nos planos de atuação do IPHAN e de abrangência do plano diretor em detrimento dos distritos, que também fazem parte do município de Diamantina.

A elaboração de uma cartilha educativa e informativa é muito interessante e contribui, principalmente, para informar as pessoas sobre as medidas que podem utilizar para preservar seu imóvel e a quem devem recorrer para determinados tipos de dúvidas. Segundo Matta (2007), os moradores locais já vêm se conscientizando mais da questão de preservação, o que será reforçado com essa cartilha, que funcionará como uma espécie de instrumento básico de educação patrimonial.

A cartilha é um meio de divulgação e contribui para implementação de uma política de planejamento municipal, conforme ressaltado anteriormente quando se tratou dos níveis de informatização das prefeituras municipais.

Sobre o grau de preservação dos bens de Diamantina, Matta enfatiza que o município teve o seu patrimônio preservado muito em razão da localização geográfica, ou seja, de seu distanciamento em relação aos principais eixos do Sudeste, o que colaborou para que as edificações permanecessem com as mesmas características originais. Contudo, enfatiza que Diamantina “não é um cenário e sim um centro histórico vivo”, onde os antigos moradores ainda o habitam.

No centro histórico de Diamantina, as pessoas vivem, trabalham, vão ao banco, fazem atividades cotidianas. Ao contrário de Parati e Tiradentes, em que grande parte da população não vai ao centro, que está sendo habitado por uma população estrangeira. Ou seja, nesses centros históricos ocorre a gentrificação (MATTÁ, 2007).

Contudo, segundo Matta (2007), se o IPHAN fosse delimitar com rigor, a área de preservação do centro histórico de Diamantina, hoje, esta seria bem mais reduzida, justamente por causa das alterações que foram ocorrendo e descaracterizando, arquitetonicamente, as construções. Dessa forma, percebe-se que, mesmo com as alterações ocorridas no centro histórico, até hoje a área delimitada em que o IPHAN atua permanece a mesma. Já a área que a UNESCO estipulou é mais reduzida e representa a porção conservada, fiel às características construtivas originais.

Por fim, Matta (2007) enfatiza que o turismo, em Diamantina, vem agregando valor ao patrimônio ao invés de depredá-lo, já que está vinculado ao aspecto cultural. Apenas, na época do carnaval, ocorrem situações de depredação da cidade, e “a máquina do turismo não funciona na época do carnaval”. Essa máquina do turismo deve ser entendida como o beneficiamento ao morador, à cidade e ao próprio turista, em que todos saem ganhando, sem um prejudicar o outro. É um modo sustentável de relacionar

a prática do turismo com a preservação do patrimônio e o crescimento econômico do município.

4- Secretaria municipal de turismo e coordenadoria do PRODETUR¹⁶⁷

O PRODETUR é um programa de desenvolvimento turístico do Nordeste do Brasil, que abrange também a porção norte de Minas Gerais, tem a unidade executora Estadual – a secretaria de turismo em Belo Horizonte –, e cada secretaria envolvida no pólo do Jequitinhonha tem um coordenador principal.

No caso de Diamantina, esse projeto prevê ações na área de saneamento, drenagem pluvial do centro histórico, iluminação com fiação subterrânea, ações de infra-estrutura turística e de sensibilização (DAIRELL, 2007).

Em relação aos projetos que a secretaria de turismo tem planejado para o município, Dairell ressalta:

- ações estruturantes de infra-estrutura através do **Centro de Atendimento ao Turista (CAT)**. Segundo Dairell (2007), o CAT será um terminal de passageiro, cuja construção está estipulada no valor de R\$ 1.300.000,00, e será fora do centro histórico – perto da entrada para Biribiri –, pois o centro histórico não tem condições físicas de comportar uma rodoviária. O projeto está prevendo o embarque e desembarque de mais ônibus, um centro de atendimento ao turista, espaço de *souvenir* e estacionamentos para ônibus de excursão e para taxista. O termo de referência desse projeto já foi aprovado pela unidade executora estadual e está, agora, no banco do Nordeste. O Ministério do turismo está solicitando sua liberação para que a prefeitura contrate – com seus próprios recursos – os projetos.

Contudo esse processo, que envolve várias instâncias, é muito complicado e moroso, tendo em vista que o projeto já se encontra em tramitação desde 1º de dezembro de 2006. Vai e volta, vai e volta nessa burocracia, em que o banco do Nordeste não está preparado para analisar termo de referência de terminal rodoviário (DAIRELL, 2007, grifo nosso).

¹⁶⁷ Entrevistei Márcia DAIRELL, secretária de turismo e coordenadora do PRODETUR em Diamantina há um ano.

- o **Clube Social** da praça de esporte, situado no prédio do Niemeyer. De acordo com Dairell (2007), esse prédio encontra-se descaracterizado e a idéia é implementar o “centro de referência de saberes e fazeres do Vale do Jequitinhonha, porque Diamantina é o pólo cultural dessa região”. Nesse prédio funcionariam núcleos de restauração e de recuperação de acervos. A idéia é que funcione como espaço alternativo a fim de proporcionar ao turista uma maior proximidade com a cultura local e em oferecer cursos de capacitação para a população local através de oficinas.
- a **Gruta do Salitre**, é um monumento natural cuja desapropriação ainda não foi concretizada, mas o termo de referência já está pronto em relação à implementação de infra-estrutura para facilitar seu acesso e permanência pelos turistas.
- a **capacitação de profissionais** diretamente envolvidos com a questão do turismo e, também, com a comunidade, vem sendo executado, pois se acredita que melhorando a infra-estrutura local e o atendimento ao turista se está colaborando para o desenvolvimento do turismo.

Existem muitos projetos para o desenvolvimento do turismo, contudo o principal entrave é a fonte de financiamento, pois Diamantina apresenta uma receita municipal pequena e não tem como financiar grande parte desses projetos. Os bancos de financiamento, como BID e o BIRD, exigem o cálculo de viabilidade de qualquer projeto. Ou seja, estão interessados em saber se a oferta está de acordo com a demanda que a cidade comporta. Dessa forma, todos os termos de referência têm que incluir esse cálculo, mostrando a importância do projeto para a demanda local (DAIRELL, 2007, grifo nosso).

Em relação à associação das cidades históricas, Dairell (2007) ressalta que Diamantina é sócio-fundadora, e ao todo são 25 cidades. O Ministério do turismo está patrocinando a associação e cada cidade contribuiu com um valor de acordo com sua receita. No caso de Diamantina, a prefeitura fez um projeto, que foi aprovado pela câmara municipal, e a cidade contribuiu com R\$ 38.000,00. Esse projeto consiste na qualificação dos recursos humanos para o turismo, que inclui a capacitação de guias. É um curso gratuito, para qualquer pessoa que tenha 2º grau e, após sua conclusão, o participante recebe uma carteira da EMBRATUR, sendo reconhecido como guia turístico. Mesmo com todas essas vantagens, Dairell (2007) ressalta que alguns participantes, simplesmente, desistem do curso.

Um outro ponto ressaltado por Dairell, sobre o turismo em Diamantina, é a falta de sinalização interpretativa sobre os monumentos históricos e naturais. Cita como exemplo, o roteiro dos cruzeiros que, em Diamantina, são vinte e um ao todo. A grande dificuldade que existe é a falta de informação sobre eles, até mesmo pela população local. Contudo, em sua opinião, o turismo vem atendendo à população por meio de cursos de capacitação, e a parceria que existe entre a prefeitura, o Ministério do turismo, a Estrada Real e o PRODETUR colaboram para sua implementação.

O casarão da Rua Direita que estava em risco de desabamento, foi comprado pela Prefeitura, com recurso do Ministério do turismo, e, posteriormente, restaurado com recurso da Estrada Real. Essa ação só foi possível através das parcerias entre a prefeitura e os demais órgãos públicos (DAIRELL, 2007).

Uma novidade, que Dairell (2007) ressalta, diz respeito ao crescente turismo pedagógico, em que agências de turismo têm incentivado instituições de ensino a levarem seus estudantes para conhecer o município de Diamantina, e não apenas o centro histórico.

Como Diamantina está distante das outras regiões, assim os turistas têm que se acomodar em pousadas, e ficam mais tempo na cidade. Esse perfil de turista se diferencia do que vem se desenvolvendo em Tiradentes.

A tendência é o turismo crescer e se transformar na principal atividade econômica da região. A secretaria já está trabalhando para isto desde 2001. Entretanto, o turismo só é bom para a cidade se a comunidade estiver envolvida. E, muitas vezes, a comunidade foi convidada para participar de oficinas e palestras, para a sensibilização do turismo, contudo, não compareceu por falta de interesse (DAIRELL, 2007, grifo nosso).

A grande dificuldade da Prefeitura Municipal está em fazer a população se integrar nas discussões e participar efetivamente de suas decisões. A esse respeito, Dairell (2007) enfatiza que a “população diamantinense é desinteressada, porém quando o projeto já está pronto e sendo construído, querem reclamar e mostrar insatisfação”. Em sua opinião:

O diamantinense tem uma mentalidade de garimpeiro, ou seja, quer obter resultados rapidamente. Essa atitude se confronta com a idéia de planejamento, no entanto, o turismo é uma atividade que tem que ser planejada assim como qualquer outra política pública (DAIRELL, 2007, grifo nosso).

Por fim, na opinião de Dairell, o turismo em Diamantina não segue um planejamento. Quando aparece um programa, de uma forma geral, decidem fazer “em cima da hora”.

5- Secretaria municipal de turismo em Diamantina¹⁶⁸

Segundo Silva (2007), o conselho de turismo não é atuante por razões políticas, e era formado por diversos segmentos da sociedade civil organizada, sendo bastante heterogêneo: “já tentaram formar com o SEBRAE uma associação para alavancar o conselho, contudo não deu em nada”. Esse fato confirma o que já tinha sido evidenciado, através dos dados do IBGE, sobre a pouca expressividade e importância dos conselhos municipais em cidades históricas.

O maior problema do turismo em Diamantina “é em relação às áreas de interesse turístico cuja propriedade é particular” (SILVA, 2007). Existe, então, este entrave em como trabalhar nas áreas particulares que são de interesse turístico, uma vez que o proprietário não tem interesse em disponibilizar seu bem para essa atividade.

É importante ressaltar que o turismo em Diamantina é voltado, principalmente, para a população local. Como exemplo, pode-se destacar: o Circuito de Corais, a Semana do Folclore, o aniversário de Diamantina. Então, nesses eventos, a prefeitura está sempre buscando fazer oficinas para a população (SILVA, 2007, grifo nosso).

Mesmo frente a esse depoimento de Silva (2007), foi observado por um guia turístico, que não quis se identificar, que disse “não é bem assim que as coisas funcionam”.

A secretaria de turismo não tem muita preocupação em, por exemplo, elaborar placas com informações sobre os bens naturais de Diamantina. Alguns turistas escrevem, no livro da secretaria, suas sugestões e reclamações, que são engavetadas. Ninguém da secretaria se preocupa em ler essas observações que os próprios turistas escreveram. Não existe um controle sobre quem são os turistas que visitam Diamantina, quanto tempo ficarão na cidade, quanto pretendem gastar e de onde vieram. Outra observação importante é a falta de interesse da secretaria de turismo em fiscalizar a situação do patrimônio ambiental que o turista visita (GUIA, 2007).

¹⁶⁸ Entrevistei Maria Rita Porto SILVA que trabalha há dez anos como funcionária da secretaria de turismo.

Essas informações são relevantes para compreender até que ponto o turismo de fato, está sendo planejado e implementado, e incluído nas políticas urbanas e ambientais do município. Conforme experiência vivenciada a campo, pela autora, pode-se afirmar que não existe planejamento neste sentido.

Durante um passeio turístico no “Caminho dos Escravos”, constatou-se a ausência de qualquer placa informando sobre a história daquele percurso, sua importância para a cidade, quem foram seus fundadores. O caminho atravessa uma área de preservação que, por sua vez, vem sendo vítima de uma ocupação ilegal, cujo esgoto é descarregado no rio que corta essa porção, e as habitações são construídas “de qualquer jeito” em cima de pedras. Percebe-se que essa ocupação ilegal está se expandindo sobre a área de preservação. Ao final do percurso, no mirante, existia um “amontoado de lixo”, simplesmente largado como se ali fosse uma área de aterro.

Percebe-se que existe uma contradição entre o depoimento de uma pessoa envolvida nas atividades da secretaria de turismo e outra que mora no município. Contudo, a própria experiência da autora, durante esse passeio turístico, pôde confirmar aquilo que havia sido ressaltado pelo guia.

O que parece, na verdade, é que vem se desenvolvendo um outro turismo em Diamantina, que se diferencia de Tiradentes. Não existem muitas lojas de *souvenir*, nem artesanato divulgando os produtos locais, ao contrário de Tiradentes, onde há um uso exagerado do “marketing” de preservação, com lojas espalhadas em todos os cantos da cidade, charretes para proporcionar “passeios nostálgicos”, alguns eventos para atrair o público externo, restaurantes e pousadas com preços elevados. Enfim, existe um verdadeiro cenário histórico montado para atender ao turista. Contudo, não se pode dizer o mesmo de Diamantina, o que pode ser explicado, dentre outros aspectos, pela própria localização geográfica longe do eixo Rio-São Paulo. Mas o fato de Diamantina não se parecer com Tiradentes não é necessariamente um ponto negativo.

O que se pretende evidenciar é que, mesmo o fato do turismo em Diamantina ser incipiente, já existem problemas em relação à preservação ambiental pela própria expansão urbana do município. Este fato vem depredando o patrimônio natural e, conseqüentemente, prejudica o próprio desenvolvimento sustentável do turismo e da economia do município.

6-Secretaria municipal de patrimônio em Diamantina¹⁶⁹

Segundo Mota (2007), essa secretaria trabalha em conjunto com as outras instituições e, principalmente, com o IPHAN, que “colabora através de consultorias em relação às questões de preservação e de educação patrimonial no município de Diamantina”. Grande parte dos bens tombados são em nível federal, poucos municipais e apenas dois em nível estadual, que são a terra dos cristais e o conjunto do Biribiri. Em sua opinião, os critérios de preservação não variam muito entre as diferentes instâncias, pois seguem os princípios do Decreto nº25 de 1937.

O ICMS é repassado para o município que não possui fundo municipal específico para o patrimônio. Segundo Mota (2007), o prefeito recebe esse recurso e o distribui entre as secretarias da forma que considera adequado.

O Prefeito é consciente frente às questões de preservação e vem investindo muito nessa área e na cultura. Claro que precisam de muito mais, pois investir em patrimônio é caro. Mas, na medida em que conseguem fazer alguma coisa já é muito bom para a cidade (MOTA, 2007).

Atualmente, a secretaria de patrimônio e o IPHAN vêm trabalhando em conjunto com a elaboração de uma cartilha para a população, voltada para a conscientização e para a importância que o patrimônio (bens imóveis) tem para seu morador.

A intenção é o morador não ficar esperando pelo IPHAN e pela Prefeitura, para que façam por ele essa conservação. Essa cartilha será bem explicativa, no sentido de mostrar qual a função da prefeitura, do IPHAN e do próprio morador em relação às medidas de preservação (MOTA, 2007).

A prefeitura vem trabalhando também com a educação patrimonial e com a promoção de eventos, em que procura atrair as pessoas da periferia para o centro da cidade.

O objetivo é envolver as pessoas da periferia com o centro, visando acabar com a mentalidade de que tudo que acontece no centro histórico está voltado para o turista e não para o morador. Então, queremos quebrar essa mentalidade e trazer para o centro as manifestações periféricas como o Funk, o Hip Hop. Queremos que o centro histórico seja um ‘palco para tudo’, que diz respeito à sua população (MOTA, 2007, grifo nosso).

¹⁶⁹ Entrevistei Verônica de Mendonça MOTA, coordenadora de patrimônio há três anos.

Pode-se perceber, nessas entrevistas, que existe uma conscientização e preocupação por parte dos secretários e profissionais técnicos envolvidos na gestão pública de Diamantina com relação à preservação da cultura local e, portanto, da memória social. Vale recordar a concepção de Nora em que memória social é pertencente a uma coletividade que se identifica com um conjunto de valores e tradições. Essa conscientização quanto à preservação da cultura e da memória social é “reforçada pela permanência de grande parte dos moradores tradicionais no centro histórico” (MOTA, 2007).

Contudo, esses projetos (de educação patrimonial, de inserção da periferia nas atividades da sede, dentre outros) não são feitos dentro de uma concepção de planejamento. Mas, na medida em que o evento acontece, temos a idéia de fazer alguma readaptação ou novas inserções de atividades. Essa falta de planejamento se reflete no fato das coisas não acontecerem certinho como elaborado no plano plurianual (MOTA, 2007, grifo nosso).

Mesmo com todas as preocupações por parte da prefeitura e do IPHAN frente às questões de preservação do bem edificado e da própria cultura local, Mota (2007) ressalta que há uma resistência da população em relação aos critérios de preservação.

Há uma barreira, não é fácil, mas também não é difícil fazer com que essas pessoas entendam. Existe muito o bom senso, por parte da prefeitura e do IPHAN (MOTA, 2007).

A principal preocupação de Mota (2007) é em relação à vinda de estudantes para o centro histórico, tendo em vista o aumento do número de faculdades no município de Diamantina. Em sua opinião, com a vinda dos estudantes, a tendência é os moradores locais alugarem suas casas e se deslocarem para a periferia, o que acarretaria um esvaziamento da área e, com isso, o enfraquecimento da cultura local. Contudo, enfatiza que um fato que vem colaborando para a permanência dessa população no centro é o uso misto nas edificações.

A maioria das casas tem 2 andares, em que predomina o uso misto: 50% é comércio e outros 50% moradia. Então, podem alugar a parte de baixo e morar na parte de cima, ou ainda abrir um comércio e, continuar morando em cima (MOTA, 2007).

Segundo Mota (2007), o turismo que acontece em Diamantina está condizente com os critérios de preservação, apenas no carnaval e com a ocorrência de shows esporádicos é que há impactos expressivos sobre o centro histórico. A fim de diminuir o impacto frente ao turismo de massa, principalmente durante o carnaval, instituiu-se a comissão de carnaval. Conforme relatado anteriormente, nas legislações aprovadas pela câmara municipal, essa comissão estabeleceu uma série de normas e critérios para os vendedores ambulantes e os organizadores do evento utilizarem o centro histórico de uma forma consciente e respeitando o patrimônio edificado e o próprio conjunto urbano.

Mesmo com todas essas medidas estipuladas pela comissão de carnaval, a população ainda não tem uma consciência sobre a depredação que o carnaval traz para a cidade, pois ganham muito dinheiro através do aluguel de suas casas. Ainda é uma relação de custo e benefício, e não de conscientização (MOTA, 2007, grifo nosso).

Os secretários municipais vêm trabalhando para atrair a população nas discussões sobre o desenvolvimento sustentável do turismo no município, oferecendo cursos de capacitação, distribuindo cartilhas sobre as políticas de preservação do patrimônio cultural, fiscalizando e dando consultorias sobre a aplicação dessas medidas. Contudo, segundo os secretários, a população não vem demonstrando o mesmo interesse, pois não comparece nas audiências públicas, não conclui os cursos de capacitação, não tem interesse pelas obras que estão sendo realizadas. Por outro lado, incentivam o turismo de massa como forma de lucro fácil.

Em relação aos conselhos de patrimônio, cultura e turismo, o de patrimônio não está efetivado, sendo que o conselho de cultura é que está atuando junto ao ICMS.

7-Secretaria municipal de administração de Diamantina¹⁷⁰

Segundo Santos (2007), mesmo após a CF de 88 só ocorreu concurso público em Diamantina em 2001. Com o atual prefeito é que foi nomeada a primeira turma que passou no concurso.

O Prefeito Iralva Pires (93-96) nomeou todos os servidores da prefeitura, sem concurso, como efetivos. O Ministério Público aboliu tal atitude e considerou como ato ilegal. Nesta época, 300 servidores foram nomeados, e 400 ficaram sem ser efetivados. Em 2006, então foi dada uma nova oportunidade a esses servidores públicos com um novo concurso, e quem não passasse seria demitido. Hoje, a situação é legal, os funcionários são: efetivos, nomeados comissionados e contratados de conformidade (SANTOS, 2007, grifo nosso).

Atualmente, existem 715 servidores efetivos, 374 contratados. Segundo Santos (2007), dentre os contratados estão os estáveis e atendimento a convênios. Esses funcionários são amparados pela CF de 88 e os funcionários contratados temporariamente não entram nessa relação. Em relação aos funcionários nomeados, indicados pelo prefeito, são ao todo 39. Percebe-se que mais da metade ainda é contratado.

Na opinião de Santos (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal “melhorou muito a situação dos Municípios, pois obrigou o gestor a gastar tantos por cento na administração de pessoal”. Entretanto, Santos (2007) enfatiza que, mesmo com a realização de concursos, “o povo ainda acha que pode dar um jeitinho para entrar na lista de preferência”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem contribuindo, na prática, para a modernização na forma de administrar o município, pois instituiu punições e multa para o gestor local, o que não constava na CF de 88. Pode-se perceber que, recorrentemente, para as leis saírem do papel é necessário que se estabeleçam punições e multas. Esse mesmo fato também pode ser verificado em relação à implementação do plano diretor, em que houve uma “correria desenfreada” dos administradores municipais, no final de 2006, para elaborar dentro do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade esse instrumento, com receio de punição de improbidade administrativa.

¹⁷⁰ Entrevistei Haydée da Cruz SANTOS, que atua há dez anos na secretaria de administração.

Santos (2007) tem uma postura otimista frente ao atual prefeito, pois ressalta que este vem realizando sua política de gestão com “controle sobre tudo que acontece no município, e tem a responsabilidade de formalizar todas as documentações juntamente à câmara municipal para sua aprovação”.

8-Secretaria municipal de finanças¹⁷¹

Segundo Fernandes (2007), a média de arrecadação de impostos hoje, no município, é de 40 a 45%, do montante previsto aproximadamente, devido à inadimplência, que ainda é elevada. Em sua opinião a Lei de Responsabilidade Fiscal melhorou a arrecadação dos impostos.

Hoje em dia se o município não fizer a cobrança de impostos está deixando de arrecadar e isto gera dívida ativa. O que significa renúncia de arrecadação, e, conseqüentemente, é crime (FERNANDES, 2007, a).

Fernandes (2007, a) ressalta que o turismo aumentou, porém a receita não seguiu essa mesma proporção. A fim de melhor explicar essa parte tributária, convém inserir alguns quadros ilustrativos sobre as transações de IPTU e ISS do município.

O Quadro 15 confirma a informação ressaltada por Fernandes (2007, a), sobre o alto índice de inadimplência no município de Diamantina. Percebe-se que a porcentagem arrecadada de IPTU, no período de 2000 a 2007, oscilou entre 40% a 53%. Em relação ao número de contribuintes, percebe-se um aumento gradual, mas não muito significativo. Outro ponto importante refere-se ao valor lançado, ou seja, que deveria ser arrecadado e corresponde ao dobro da quantidade que foi efetivamente arrecadada para os anos de 2004, 2005 e 2007.

¹⁷¹ Entrevistei Sebastião FERNANDES, que estava afastado havia dois anos e retornou há pouco tempo como secretário de finanças.

QUADRO 15**Quadro resumido sobre o IPTU, no município de Diamantina, durante o período de 2000 a 2007**

Ano	Qte_ Contrib.	Valor Lançado	Valor Arrecadado	% Arrecadada
2000	11.806	563.309	226.450	40%
2001	11.928	569.976	283.819	49,8%
2002	12.006	742.847	368.993	49,7%
2003	12.175	877.305	413.819	47%
2004	12.591	900.766	396.064	44%
2005	12.777	1.003.513	494.099	49%
2006	13.054	1.067.227	568.370	53%
2007	13.422	1.142.383	467.458	41%

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponibilizados pela secretaria municipal de finanças.

No Quadro 16, pode-se perceber que o número de empresas cadastradas (pousadas, hotéis, dentre outros) é superior ao número de empresas que, de fato, contribuem com a declaração do ISS para a prefeitura. Grande parte das empresas que atua em Diamantina não têm pago os valores reais da arrecadação dos impostos sobre serviços para o município. Em relação às pessoas físicas, essa diferença é um pouco menor, porém, ainda existe um número considerável de inadimplentes.

QUADRO 16

Quadro resumido sobre o ISS, no município de Diamantina, durante o período de 2000 a 2007

Ano	Nome/ sigla da receita	Valor Lançado	Número de contribuinte	Número de contribuintes cadastrados
2000	Pessoa Física	45.630,72	1339	2219
	Pessoa Jurídica	40.952,36	370	2521
2001	Pessoa Física	52.964,25	1327	2219
	Pessoa Jurídica	97.940,73	395	2521
2002	Pessoa Física	DI	DI	DI
	Pessoa Jurídica	DI	DI	DI
2003	Pessoa Física	70.584,99	1316	2219
	Pessoa Jurídica	103.496,07	357	2521
2004	Pessoa Física	72.720,14	1283	2219
	Pessoa Jurídica	135.923,57	340	2521
2005	Pessoa Física	84.882,37	1264	2219
	Pessoa Jurídica	186.752,97	337	2521
2006	Pessoa Física	83.121,77	1230	2219
	Pessoa Jurídica	227.117,73	357	2521
2007	Pessoa Física	88.796,58	1230	2219
	Pessoa Jurídica	154.389,88	396	2521

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pela secretaria municipal de finanças.

9-Tribunal de contas de MG¹⁷²

Tendo em vista que os instrumentos voltados para o ordenamento financeiro fazem parte do processo de implementação do planejamento municipal – assim como os de ordenamento territorial e social –, procurou-se compreender, lançando mão de consultoria à economista do tribunal de contas, a leitura em relação aos dados que as receitas e despesas municipais apresentam.

Primeiramente, Fernandes (2007, b) ressalta que a CF de 88, no artigo 165, traz, de uma forma abrangente, os instrumentos de ordenamento financeiro e a sua obrigatoriedade pelos municípios. Neste contexto, a Lei n° 4.320, de 1964, não previa penalidades. Contudo, é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que inseriu essas

¹⁷² Entrevistei Valéria FERNANDES, economista do tribunal de contas de MG, em Belo Horizonte.

penalidades e aprofundou na abordagem sobre o plano plurianual e a lei de diretriz orçamentária.

O plano plurianual é um plano de macro planejamento, envolve uma ação global do município em um período de, aproximadamente, 4 anos. Já a lei de diretriz orçamentária envolve as prioridades e objetivos durante o ano. Então é uma ação prioritária (FERNANDES, 2007, b).

Fernandes (2007, b) destaca que a LRF não resolveu todas essas questões sobre os instrumentos de ordenamento financeiro, visto que não chega a impedir as relações de favor e os interesses divergentes entre os diversos agentes atuantes, mas é um passo para o planejamento. Contudo, não é a única solução (FERNANDES, 2007, b).

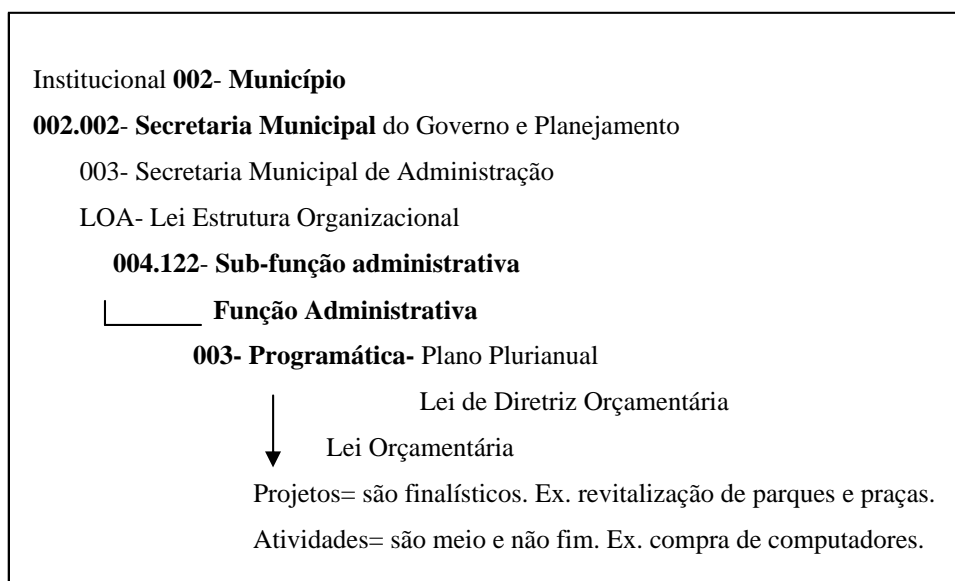
Em relação às falhas que existem frente à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se fazer algumas perguntas: Como os prefeitos escolheram seus cargos de confiança? Por razões políticas ou por razões técnicas? (FERNANDES, 2007, b).

Em relação à segunda pergunta, Fernandes (2007, b) ressalta que “os municípios não acompanharam a modernidade das leis”.

Um bom exemplo dessa afirmação é quando o prefeito é o único responsável por todo o planejamento do município. É uma falha grave este tipo de gestão. Para entender se o município está diretamente envolvido com as questões de planejamento, deve-se entender como são feitos os orçamentos, se ocorre a participação popular na elaboração de algum desses instrumentos, dentre outros aspectos (FERNANDES, 2007, b, grifo nosso).

Em relação ao entendimento sobre aspectos da receita e despesa municipal, faz-se necessário abordar a classificação institucional. Segundo Fernandes (2007, b), é importante esse entendimento, pois se pode compreender, separadamente, como cada secretaria está agrupada e em quais ações está envolvida, ou seja, se está envolvida em projetos ou atividades. Os projetos indicam atividades finalísticas, que são elaboradas segundo um planejamento. Já as atividades são os meios para se atingir as metas, que agregam valor quando inseridas em um processo de planejamento.

Exemplo de como é feita uma classificação institucional:



Em uma receita municipal (Quadro 18), os primeiros números indicam o município, em seguida, a secretaria municipal; depois, a subfunção daquela secretaria, ou seja, em quais ações vem atuando. Por fim, o último número indica se essa ação é voltada para o projeto ou para atividade. Segundo Fernandes (2007, b), com esse conhecimento torna-se mais fácil compreender até que ponto o município está organizado ou não em relação a sua estrutura administrativa. Assim, essa leitura, ajuda a compreender se determinada secretaria municipal está organizada e preparada para implementar os instrumentos de planejamento voltados, primeiramente, para o ordenamento financeiro. Afinal, sem uma base estruturada e organizada, fica difícil pensar na implementação de um sistema de planejamento, em que devem existir os três instrumentos articulados (financeiro, territorial e o social).

QUADRO 17- Exemplo da estrutura organizacional do balancete despesa/ receita do município de Diamantina em 2000.

Código	Demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas (atividades e projetos) conforme o vínculo com os recursos
0100	Legislativo
01000101	Câmara Municipal
010001010100000	Ação Legislativa
0200	Executivo
02000201	Gabinete do prefeito e do vice-prefeito
020002010300000	Administração e planejamento
020002010330000	Segurança Pública
020002010331781.002	Aquisição de móveis e máquinas
020002010348000	Cultura
020002010348246	Patrimônio Histórico Artístico
0200020103482461.003	Aquisição de Equipamentos (atividade)
020002010348247	Difusão Cultural
020002010348247.004	Aquisição de móveis e máquinas para funcionamento (atividade)
020002010377000	Proteção ao meio ambiente
02000202	Secretaria Municipal de Governo e do Planejamento
020002020300000	Administração e planejamento
02000203	Secretaria Municipal de Administração e Meio Ambiente
020002030300000	Administração e Planejamento
0200020303070211.014	Aquisição de máquinas móveis e veículos (atividade)
020002030600000	Defesa nacional e segurança
02000208	Secretaria Municipal de Patrimônio, Cultura e Turismo
020002080300000	Administração e Planejamento
020002080348000	Cultura
020002080348247	Difusão Cultura
0200020803482471.064	Aquisição de máquinas, livros e equipamentos (atividade)
020002080365000	Turismo
020002080365363	Promoção do turismo
0200020803653631.065	Aquisição de equipamento no setor de turismo (atividade)

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponibilizados pela secretaria municipal de finanças.

O Quadro 17 tem como objetivo demonstrar, por meio dos dados coletados no balancete despesa/receita de dezembro de 2000 da prefeitura de Diamantina, que

existem subfunções desvinculadas de seu órgão de origem. Assim, pode-se perceber que, no gabinete do prefeito, existem ações voltadas para diferentes áreas (cultura, patrimônio histórico e artístico, meio ambiente, etc), que não necessariamente têm relação direta com a função específica desse órgão em uma estrutura organizacional administrativa municipal.

Existe uma falta de hierarquia quanto à distribuição das subfunções entre os diferentes órgãos, ou secretarias, ou ainda unidades orçamentárias. Isto prejudica muito quanto ao entendimento global sobre as despesas que a prefeitura municipal vem tendo com as áreas da cultura, do patrimônio, do turismo, do meio ambiente, ou seja, em cada área, separadamente, por secretaria.

Outro ponto fundamental deste quadro consiste em demonstrar que muitas ações programáticas estão mais vinculadas a atividades que a programas finalísticos. O que indica a falta de ações voltadas para o planejamento municipal, tendo em vista que a aquisição de máquinas, móveis e computadores, por exemplo, não se associa com obras ou ações para o bem-estar da população, mas representam meios para melhorar a execução das tarefas. Contudo, apesar dessas melhorias não estarem voltadas diretamente para o planejamento elas contribuem para sua execução.

Vale ressaltar também a existência de diferentes órgãos em uma mesma secretaria, o que dificulta a gestão dos mesmos, conforme evidencia Fernandes. Em sua opinião, a junção de dois ou mais órgãos em uma mesma secretaria não representa uma boa gestão, pois indica uma falta de hierarquia quanto à distribuição das subfunções e se torna confuso estabelecer as prioridades de cada órgão.

No Quadro 18, pode-se perceber que existia, em 2000, uma secretaria voltada para as questões do planejamento municipal de Diamantina, contrapondo-se à situação atual.

QUADRO 18

Despesa prevista com a realizada, em 2000, no Município de Diamantina

Secretaria¹⁷³	Ação Programática	Despesa Anual	Despesa Prevista	Diferença
Secretaria de Governo e do Planejamento	Administração e Planejamento	223.251,52	401.860,00	178.608,48
	Aquisição de móveis, máquinas equipamentos para secretaria			
	Manutenção ¹⁷⁴ secretaria municipal do Governo			
	Contribuição a associações			
	Assistência comunitária			
	Manutenção dos serviços			
Secretaria Municipal Administração e Meio Ambiente	Administração e Planejamento	1.403.923,33	1.164.000,00	-239.923,33
	Aquisição de móveis, máquinas e equipamentos para secretaria			
	Manutenção dos serviços da secretaria			
	Defesa Nacional e Segurança ¹⁷⁶			
	Segurança pública ¹⁷⁷			
	Policciamento militar			
Secretaria Municipal de Finanças	Administração e Planejamento	430.638,47	418.500,00	- 12.138,47
	Manutenção dos serviços da secretaria			
	Aquisição de móveis, máquinas e equipamentos para secretaria			
	Manutenção dos serviços da secretaria			
	Manutenção do terminal rodoviário			
	Estradas Vicinais ¹⁷⁸			

¹⁷³ Existem outras secretarias, porém a pesquisa concentra-se nas **secretarias de governo, administração, finanças, cultura e turismo.**

¹⁷⁴ **Manutenção** refere-se ao dinheiro público gasto com vencimentos e vantagens, diárias, material de consumo, remuneração de serviços, outros serviços e encargos, despesas de exercício e subvenções sociais.

¹⁷⁵ **Indústria** refere-se ao incentivo de obras de infra-estrutura para instalação industrial na cidade.

¹⁷⁶ **Defesa Nacional e segurança** referem-se à defesa terrestre, operações terrestres e outros serviços e encargos.

¹⁷⁷ **Segurança pública** refere-se ao policiamento civil e manutenção de delegacia.

¹⁷⁸ **Estradas vicinais** estão associadas à construção e reconstrução de ponte, obras e instalações.

Secretaria	Ação Programática	Despesa Anual	Despesa Prevista	Diferença
Secretaria Municipal de obras, serviços urbanos e transportes ¹⁷⁹	Habitação e urbanismo ¹⁸⁰	2.521.399,76	2.254.140,00	-267.259,76
	Aquisição de móveis, máquinas e equipamentos para secretaria			
	Manutenção dos serviços da secretaria			
	Manutenção do terminal rodoviário			
Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	Administração e Planejamento	299.016,26	383.500,00	84.484
	Manutenção dos serviços da secretaria de cultura e turismo			
	Cultura ¹⁸¹			
	Manutenção serviços de cultura			
	Turismo ¹⁸²			
	Manutenção serviços de turismo			
	Empreendimentos turísticos			

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pela secretaria municipal de finanças.

Legenda:



- ações programáticas voltadas para atividades.

Grande parte das secretarias encontra-se justaposta com outra e suas ações programáticas estão mais voltadas para atividades que para programas finalísticos. Vale ressaltar que a desarticulação de funções específicas entre as secretarias também contribui para dificultar uma boa gestão administrativa municipal. Estes fatores, quando se somam, refletem dificuldades na gestão municipal, o que compromete a implementação de instrumentos voltados para o planejamento.

¹⁷⁹ **Serviços urbanos** referem-se à instalação de energia elétrica, serviços de utilidade pública, tratamento de resíduos sólidos, manutenção de serviços de limpeza pública, iluminação pública, reforma de parques e jardins, instalações industriais, saúde e saneamento, sistema de esgoto, transporte urbano, construção e manutenção de estradas.

¹⁸⁰ **Habitação e urbanismo** referem-se à administração geral, ampliação e reforma de propriedade.

¹⁸¹ **Cultura** está associada à difusão cultural, aquisição de máquinas, equipamentos e livros para a secretaria.

¹⁸² **Turismo** está associado à sua promoção e aquisição de equipamentos e material para a secretaria.

Pelo Quadro 19, pode-se perceber que, nos dois primeiros anos (2003 e 2004), houve um desequilíbrio entre as despesas e as receitas efetivadas. Em 2003, tanto a despesa efetivada quanto a receita apresentaram-se superiores aos valores previstos. Em 2004, houve o inverso, em que os valores previstos superaram os efetivados. Contudo, em 2005 e 2006, as despesas efetivadas foram inferiores às receitas, indicando que o município arrecadou mais do que gastou, não se endividando.

Após 2002, as leis de receita e despesa municipais foram elaboradas em um outro formato, mais simplificado, trazendo apenas os valores totais previstos, sem, contudo, especificar esses valores por unidade orçamentária. Assim, não foi possível aprofundar nossas análises para os anos seguintes.

QUADRO 19

Comparação de dados entre o balancete e a lei de receita e despesa prevista em 2003, 2004, 2005 e 2006

Ano	Comparação de Dados	Valores Efetivados	Valores Previstos
2003 ¹⁸³	Despesa	16.990.554,57	14.427.800,00
	Receita	16.345.325,06	14.427.800,00
2004 ¹⁸⁴	Despesa	17.700.856,27	19.961.380,00
	Receita	19.437.890,51	19.961.380,00
2005 ¹⁸⁵	Despesa	19.852.532,91	20.700.000,00
	Receita	23.746.981,63	20.700.000,00
2006 ¹⁸⁶	Despesa	22.333.483,54	23.000.000,00
	Receita	25.484.796,94	23.000.000,00

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pela secretaria municipal de finanças.

¹⁸³ Lei nº 2795 de 22 de novembro de 2002, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2003 e dá outras providências.

¹⁸⁴ Lei nº. 2860 de 19 de novembro de 2003, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2004 e dá outras providências.

¹⁸⁵ Lei nº. 2968 de 04 de novembro de 2004, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2005 e dá outras providências.

¹⁸⁶ Lei nº. 3046 de 07 de novembro de 2005, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2006 e dá outras providências.

Tendo em vista todas as informações e análises expostas, pode-se concluir que o acesso aos dados do IBGE e documentações históricas referentes à atuação do IPHAN, por si, não conseguem mostrar a atual situação frente à institucionalização do planejamento municipal e seu grau de efetividade nos estudos de caso. Foi preciso verificar em campo essa situação, sendo apontadas contradições e semelhanças entre as diferentes fontes de pesquisa (IBGE, documentações históricas do IPHAN, legislações municipais e entrevistas) para, ao final, conseguir aproximar mais dessa realidade.

Sobre essa realidade, no caso de Diamantina, pode-se dizer que os instrumentos de ordenamento financeiro seguem, em parte, a concepção da CF de 88, porém não existe a participação da população nas discussões sobre sua elaboração e aprovação. Houve um aumento quanto à criação de empregos públicos e existe cooperação técnica entre as diferentes secretarias e instituições como forma de “desburocratizar” as ações municipais e facilitar sua efetivação.

A seguir pretende-se expor a aplicação da metodologia 2 em Tiradentes e, ao final, foi elaborado um quadro destacando os pontos principais das inúmeras análises feitas ao longo deste capítulo.

6.3 Aplicação da metodologia 2 em Tiradentes: entre a pesquisa documental e a prática

Em Tiradentes, uma pessoa que foi entrevistada solicitou não ser identificada, contudo, todas as informações mantiveram-se fiéis à opinião dos entrevistados, sendo gravadas e, posteriormente, analisadas. As entrevistas não foram transcritas, mas procurou-se apresentar um parecer sobre toda a situação.

6.3.1 A pesquisa documental: análise das legislações aprovadas na câmara municipal de Tiradentes

Em visita à câmara municipal de Tiradentes, foram coletadas informações sobre as legislações aprovadas referentes aos mesmos aspectos analisados em Diamantina. Ao contrário do que se verificou em Diamantina, não existe muita organização, ou pode-se dizer quase nenhuma, em relação ao sistema de arquivamento das legislações municipais, o que dificultou seu acesso e o próprio aprofundamento do

objeto de pesquisa. Segundo um funcionário, que trabalha na câmara, “atualmente, estão tentando modernizar esse departamento e quando precisam de informações sobre leis aprovadas consultam vereadores de outras gestões”. Somando-se a esse caos na falta de organização e arquivamento dos documentos, pastas, atas e frente a qualquer tipo de lei aprovada, o funcionário acrescentou ainda que “não existe nenhuma conversa sobre plano diretor e muito menos projeto de lei a esse respeito”.

Tendo em vista a total falta de informação no âmbito legislativo, em plena câmara municipal, o segundo passo foi uma visita ao gabinete do prefeito a fim de encontrar “alguma luz” sobre a continuidade da pesquisa no município de Tiradentes. Através da cooperação, boa vontade e uma excepcional disponibilidade da secretária do gabinete do prefeito, Karine Adriane de Oliveira, pôde-se ter acesso a algumas legislações que são “pouquíssimas”, diferenciando de Diamantina. Será analisado, portanto, o material legislativo disponibilizado e, em seguida, serão apresentadas as entrevistas nos respectivos departamentos:

- 1- Departamento de turismo, meio ambiente e cultura;
- 2- Secretaria do gabinete do prefeito
- 3- Departamento de administração;
- 4- Instituto histórico;
- 5- Departamento de finanças
- 6- Departamento da fazenda;

No Quadro 20, pode-se perceber que grande parte dos funcionários que atua na câmara municipal de Tiradentes apresenta curso superior e foi contratada recentemente.

QUADRO 20

Quadro atual de funcionários da câmara municipal de Tiradentes

Nome	Data de admissão	Formação	Cargo	Vínculo Empregatício
Humberto Teixeira Duarte Rabelo	01/02/2006	Educação Superior Incompleto	Encarregado Financeiro e Contábil	Vínculo: contratado Tipo Admissão: ata de nomeação
Rubens Duarte Rabelo	01/01/2006	Educação Superior Completo	Encarregado Financeiro e Contábil	Vínculo: contratado Tipo Admissão: ata de nomeação
Sarah Barbosa	01/03/2007	Educação Superior Completo	Assessor Jurídico	Vínculo: contratado Tipo Admissão: ata de nomeação
Susana Maria dos Santos	01/01/2006	Educação Superior Completo	Secretario Administrativo	Vínculo: contratado Tipo Admissão: ata de nomeação
Telma Aparecida de Freitas	16/02/2007	Até a 4ª série incompleta do ensino fundamental (antigo 1º grau ou primário)	Auxiliar de Conservação e Limpeza	Vínculo: contratado Tipo Admissão: ata de nomeação

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pela câmara municipal de Tiradentes.

Isso reflete o “espírito inovador” que está começando a marcar a atuação da câmara municipal de Tiradentes, em que os novos funcionários estão melhorando as condições de armazenamento das documentações antigas e a própria informatização das legislações com a criação de um *site*.

Por outro lado, no Quadro 21, pode-se perceber que, apesar da CF de 88 estipular que os vereadores sejam, ao menos alfabetizados, como uma das condições de elegibilidade para a execução do mandato, ainda assim três são analfabetos e foram empossados em 2005.

QUADRO 21

Quadro atual de vereadores da Câmara Municipal

Nome	Data de Admissão	Formação
Felipe Wagner Gomes Barbosa	01/01/2005	Educação Superior Completo
Geraldo Aloísio da Fonseca	01/01/1997	Ensino Fundamental Completo (antigo 1º grau ou primário e ginásial)
Gilberto Trindade Costa	09/02/2006	4ª série completa do ensino fundamental (antigo 1º grau ou primário)
José Antônio do Nascimento	01/01/1997	Ensino Médio Incompleto (antigo 2º grau, secundário ou colegial)
x ¹⁸⁷	01/01/2005	Analfabeto , embora tenha recebido instrução, não se alfabetizou.
Leonardo Jesus de Matos	01/01/2001	Da 5ª a 8ª série do ensino fundamental (antigo 1º grau ou ginásio)
x	01/01/2005	Analfabeto , embora tenha recebido instrução, não se alfabetizou.
Marco Antônio da Silva	01/01/2005	Educação Superior Completo
x	01/01/2005	Analfabeto , embora tenha recebido instrução, não se alfabetizou.

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pela câmara municipal de Tiradentes.

Em um total de nove vereadores, apenas dois apresentam curso superior, o restante ensino fundamental. Esses dados são importantes para apontar o perfil das pessoas envolvidas na elaboração e aprovação das leis municipais de Tiradentes, aspecto que poderá dificultar o trato da complexidade dos assuntos referentes à produção e reprodução do espaço urbano.

Em relação ao Quadro 22, foram destacadas apenas as legislações referentes ao âmbito da pesquisa, ou seja, não abrangendo todas as secretarias. Vale ressaltar que são poucas as legislações existentes na nova gestão, tendo em vista que muitos documentos se perderam ou foram incinerados durante mudança de gestão.

¹⁸⁷ Os nomes dos vereadores analfabetos, que atuam na câmara municipal de Tiradentes, foram retirados a fim de não causar constrangimento.

QUADRO 22

Legislações, anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal, que vigoram até hoje no município de Tiradentes

Legislação	Data de Elaboração	Assunto
Lei nº 1304	1º de janeiro de 1997	<i>“Estabelece a estrutura organizacional básica da Prefeitura Municipal de Tiradentes, e dá outras providências”.</i>
Lei nº 1045	15 de julho de 1994	<i>“Estabelece normas para a programação visual no distrito sede do município de Tiradentes e dá outras providências”.</i>
Lei Orgânica	17 de março de 1990	<i>“Lei Orgânica do Município de Tiradentes”</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis no gabinete do prefeito de Tiradentes.

A **lei orgânica**, de 17 de março de 1990, vigora até hoje sem qualquer alteração. Nas disposições preliminares, recorrente nas leis orgânicas, “todo poder no Município emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição da República desta Lei Orgânica” (artigo 2º). De acordo com §1º, esse direito do poder pelo povo ocorre por meio da iniciativa popular no processo legislativo, da participação na administração pública e na ação fiscalizadora sobre a administração pública. Contudo, segundo o secretário de finanças, a elaboração das leis referentes ao plano plurianual, de diretriz orçamentária e lei orgânica não passaram por esse processo participativo.

Outro ponto referente às disposições preliminares (artigo 3º) refere-se à “preservação da identidade, adequando as exigências do desenvolvimento à preservação de sua memória, tradição e peculiaridades”. Entretanto, conforme se verificará ao longo das entrevistas, em Tiradentes a memória popular está comprometida, sobretudo pelo deslocamento dos antigos moradores para a periferia e pela prioridade manifestada pelo governo local, dada a eventos direcionados para o público externo. O que se verifica é uma situação contrária a que foi apresentada em Diamantina.

Em relação aos direitos e garantias fundamentais, vale ressaltar alguns aspectos que constam na legislação municipal, porém se contradizem na prática de sua gestão. O primeiro aspecto refere-se ao §5º, do artigo 5:

Todos têm direito de requerer e obter informação sobre projeto do Poder Público, a qual será prestada no prazo máximo de trinta dias, ressalvada aquela cujo sigilo seja, temporariamente, imprescindível à segurança da sociedade e do Município (LEI ORGÂNICA, 1990, p.6, grifo nosso).

De acordo com a lei, é de dever do poder público transmitir informações referente a sua gestão, projetos de lei aprovados, os balanços orçamentários, os PPA, LDO, LOA, dentre outros. Contraditoriamente, não existe essa democratização e transparência das informações de âmbito público, conforme se verificou a campo e durante o período de seis meses de espera, que deveriam ser disponibilizadas no prazo máximo de 30 dias.

O parágrafo 7º, do artigo 5º, enfatiza que “é passível de punição, nos termos da lei, o agente público que no exercício de suas atribuições e, independentemente da função que exerça, violar direito constitucional do cidadão”. Infelizmente, esse artigo não é de conhecimento amplo desses respectivos secretários.

Segundo o III item do artigo 10, uma dessas competências do município se refere “à proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”. No entanto, muitos documentos históricos e leis se perderam durante as mudanças de gestão e frente ao descaso quanto às condições físicas do arquivo público, local onde deveriam ser armazenados e protegidos os documentos mais antigos da cidade. Conforme se verificará durante conversa no Instituto Histórico, hoje em dia, esses documentos foram transportados para esse departamento e têm recebido um outro tratamento e cuidado, a fim de se tentar resguardar o que ainda resta.

Na parte referente aos serviços e obras públicas, consta no artigo 22, que é dever da administração pública municipal implementar as atividades de planejamento e “poderá desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que conveniente ao interesse público, à execução indireta [...]”. Ou seja, a prefeitura municipal tem o dever de procurar implementar os instrumentos de planejamento podendo terceirizar uma ou outra atividade voltada para a execução de alguns planos e projetos programados. Consta no artigo 24, §1º, que “a realização de obra pública municipal deverá estar adequada às diretrizes do plano diretor, plano plurianual, e orçamento e será procedida de projeto elaborado segundo as normas técnicas adequadas”. Pode-se perceber que, desde 1990, já se falava na importância do plano

diretor para o planejamento e organização do município, entretanto, até hoje, não existe nenhuma medida em relação a esse instrumento de ordenamento territorial municipal.

Por fim, pode-se ressaltar, no âmbito da administração pública, conforme o artigo 31, que “a Administração Municipal publicará semestralmente, o montante das despesas com publicidade pagas ou contratadas naquele período”. Porém, essa transparência não existe, assim como a divulgação dessas informações no *site* da prefeitura municipal.

Em relação à **lei n° 1045**, de 15 de julho de 1994, que estabelece normas para a programação visual do distrito sede do município de Tiradentes, o artigo 9° destaca que o proprietário deverá apresentar o projeto para colocação de placas de anúncio na prefeitura municipal segundo as normas estabelecidas para sua confecção. Assim, como fica proibida afixação de toldos de plástico no centro histórico. Contudo, segundo o secretário de turismo, meio ambiente e cultura, Almir Ernane, essa lei não é aplicada, pois é totalmente negligenciada pelos proprietários de loja e comércio. Será que se existisse uma fiscalização, por parte dos funcionários da prefeitura, essa situação não se reverteria?

A **Lei n°1304**, 1° de janeiro de 1997, estabelece a estrutura organizacional da prefeitura de Tiradentes, em 1997, compondo-se dos seguintes órgãos:

- Gabinete do prefeito;
- Departamento de educação;
- Departamento de obras e transporte;
- Departamento de turismo, cultura, meio ambiente, esporte e lazer;
- Departamento da fazenda e administração;
- Departamento de saúde e assistência social.

Vale ressaltar que, hoje em dia, o departamento de turismo, cultura e meio ambiente foi separado do departamento de esporte e lazer, porém os demais permanecem iguais.

QUADRO 23

Legislações aprovadas recentemente em Tiradentes.

Legislação	Data de Elaboração	Assunto
Lei n° 2191	24 de novembro de 2006	<i>“Autoriza abertura de crédito especial e dá outras providências”</i>
Lei n° 2146	27 de março de 2006	<i>“Cria Programa de Incentivo à Preservação do Patrimônio Cultural do Município e dá outras providências”.</i>
Lei n° 1955	20 de janeiro de 2004	<i>“Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo do município de Tiradentes”.</i>
Lei n° 1956	20 de janeiro de 2004	<i>“Dispõe do Código de Obras do município de Tiradentes”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis no gabinete do prefeito de Tiradentes.

Conforme ressaltado anteriormente, a dissertação não pretende analisar as legislações urbanísticas¹⁸⁸, quanto a seus aspectos técnicos, mas em apresentar quais são os agentes envolvidos, as medidas que vêm sendo implementadas e os conflitos que existem (ou não) quanto à articulação entre as diferentes políticas. Porém, no caso específico de Tiradentes, muito pouco se pôde avançar nesse sentido, visto que não foi possível uma entrevista com o IPHAN e não existe arquiteto ou engenheiro atuando na prefeitura que, por sua vez, também não tem um departamento específico de patrimônio.

Frente a estes entraves, é importante inserir algumas informações coletadas do trabalho de Cerqueira (2006, p.126) sobre o IPHAN que atua com “fiscalização, considerando até mesmo um diálogo com os proprietários dos imóveis”. Contudo, conforme a autora, esse diálogo é precário. Outro ponto importante a ser destacado refere-se a um material desenvolvido pela Práxis Projetos e Consultorias Ltda, em 2001, citado por Cerqueira (2006, p.148), em que se diagnosticou alterações de uso no centro histórico e a falta de legislação urbanística. Segundo Cerqueira (2006, p.148), consta no diagnóstico que “a Prefeitura apresenta apenas um código de obras, bastante desatualizado, além da lei de perímetro urbano, em processo de revisão”. Por fim, Cerqueira (2006, p.150) conclui que, em Tiradentes, quem dita as regras é o IPHAN

¹⁸⁸ As análises sobre as legislações urbanísticas já constam na dissertação de mestrado de Cerqueira (2006).

através das formulações de normas e critérios de preservação e também frente à fiscalização do uso e ocupação do solo.

Essa análise em relação à postura do IPHAN em Tiradentes – que ocupa uma lacuna estrutural na administração municipal – se diferencia em Diamantina, onde os órgãos de preservação e de urbanismo atuam em conjunto, através de parceria, na fiscalização.

A **Lei nº 2146**, de 27 de março de 2006, criou o programa de incentivo à preservação do patrimônio cultural, objetivando efetuar reparos e obras de preservação em bens e imóveis tombados por ato próprio, localizados no município, dentro dos limites e capacidade financeira da prefeitura municipal.

Para atender ao objeto desta lei, o município poderá disponibilizar seus funcionários e também seu próprio material, a fim de colaborar com a preservação de seu bem tombado (artigo 2º). Contudo, não existem funcionários especializados em restauração ou mesmo arquitetos concursados na prefeitura. Os que há, são terceirizados para dar consultoria e assistência aos moradores de edificações tombadas.

Segundo entrevista com Almir Ernane (chefe da cultura), esse profissional terceirizado serve como uma espécie de “intermediador” entre o proprietário do imóvel e o IPHAN. Assim, o arquiteto terceirizado irá elaborar um projeto que esteja de acordo com as normas e diretrizes estipuladas pelo IPHAN e acompanhará todas as etapas das possíveis alterações. Ao final desse processo, as discussões devem ser encaminhadas ao prefeito, que decidirá, em conformidade com o IPHAN, a respeito de sua aprovação ou não. Em linhas gerais, parece que a prefeitura e o IPHAN atuam juntos na política de preservação, mas a ausência de técnicos especializados no quadro de efetivos compromete a continuidade dessa parceria.

Vale ressaltar que não existe em Tiradentes o Projeto Monumenta, que poderia ajudar na disponibilização de recursos financeiros para as atividades de conservação e restauração do patrimônio arquitetônico e histórico do município.

A **Lei nº 2191** autoriza abertura de crédito especial, até o valor de R\$ 21.265,70, para execução do programa de Educação Patrimonial. Esse programa vem sendo desenvolvido pelo Instituto Histórico e inclui palestras nas escolas públicas e a elaboração de um álbum de figurinhas, incentivando os alunos a conhecerem seu patrimônio arquitetônico e sua memória social.

6.3.2 A prática: entrevistas com secretários municipais e funcionário do Instituto Histórico no município de Tiradentes

1- Departamento de turismo, meio ambiente e cultura em Tiradentes¹⁸⁹

Segundo Ernane (2007) tem, aproximadamente, 40 anos que surgiu o departamento de turismo em Tiradentes e a principal preocupação, hoje em dia, é em relação à preservação do patrimônio histórico. “A cidade vem crescendo muito de 13 anos para cá. Atualmente, existem 120 pousadas em Tiradentes”.

Na Rua Direita tem 46 imóveis, sendo que a grande maioria da população já não mora mais ali. Com a influência do turismo, os moradores transformam sua residência em comércio. Dentre esse total de imóveis na Rua Direita, apenas 4 ainda são residências (ERNANE, 2007).

Esse depoimento reflete a situação atual no centro histórico de Tiradentes, em que os antigos moradores vêem no crescimento do turismo a oportunidade de vender suas casas para os empreendedores, que pagam um preço elevado, e mudam-se para a periferia, que vem se “alastrando”, mas não apresenta, muitas vezes, um mínimo de salubridade, serviços urbanos e lazer para essa população.

Pode-se perceber que não foi a situação de cidade tombada pelo IPHAN que colaborou para a valorização do solo e das antigas construções em Tiradentes, mas o crescimento do turismo e o interesse de novos agentes financiadores da (re) produção de um espaço histórico e bucólico, com o objetivo de atrair um número crescente de turistas. A reprodução desse espaço não está relacionada com a preservação da memória e nem com a preservação do patrimônio cultural e arquitetônico, mas, principalmente, com a reprodução do capital concentrado entre esses agentes financiadores que são, principalmente, os donos de pousadas e restaurantes.

A cidade de Tiradentes há 12 anos atrás era conhecida pelo fato de estar perto de São João Del Rei, e hoje já é o contrário. Tiradentes é conhecida por ser “cidade presépio”. Esse fato de ser cidade presépio vem ajudando em sua preservação. Já São João queria crescer industrialmente, o que colaborou para sua descaracterização (ERNANE, 2007).

¹⁸⁹ São apenas dois funcionários que trabalham no departamento de turismo, meio ambiente e cultura: Almir ERNANE, cuja formação é em turismo, e Fabíola Natália Alves, técnica em administração. Pode-se perceber que nenhum dos dois tem formação específica na área de meio ambiente e cultura.

Na opinião de Ernane, o fato de o centro histórico de Tiradentes ser comparado a uma “cidade presépio” é um ponto positivo e vem colaborando para a preservação de suas antigas construções. Há uma contradição em seu depoimento, ao destacar a venda das antigas edificações como um fato negativo. Contudo, Ernane se esquece de que essa preservação, da forma como vem ocorrendo, tem um preço, que é justamente a perda da memória social e da vida cotidiana na cidade.

Vale ressaltar que a própria localização geográfica de Tiradentes contribui para esse processo de crescimento do turismo e, principalmente, para a valorização imobiliária urbana. Outro ponto que deve ser observado é em relação ao tipo de ocupação predominante no centro histórico, em que grande parte das edificações tem apenas um andar o que dificulta sua utilização com o uso misto, pela população tradicional, conforme acontece em Diamantina.

Sobre a elaboração de um plano diretor, Ernane (2007) ressaltava que existe um estudo com o SEBRAE, que é um parceiro da prefeitura. Contudo, devido ao falecimento do atual secretário de turismo, Marcelo Gomes, “as coisas encontram-se paradas e praticamente começando do zero”. Neste contexto, Ernane ressaltava:

Tem 3 anos a nova gestão. O lado político é muito forte. Apagaram todos os computadores, todas as informações, não tinham relações de pousadas, não tinham lista de reclamações de turistas e os computadores não estavam funcionando. Chegaram à nova administração praticamente sem nada (ERNANE, 2007, grifo nosso).

A nova gestão, portanto, começou do zero, o que prejudicou muito o acervo de documentos históricos, de leis e da história do município. Sem essa memória documentária, torna-se difícil implementar os instrumentos de planejamento municipal na medida em que não se tem uma continuidade em sua administração.

Sobre a relação com o IPHAN, Ernane (2007) ressaltava que o departamento tem um bom relacionamento, e sua função é analisar o projeto e conduzi-lo ao órgão federal com o objetivo de estudar o que poderá ser feito para adequá-lo às normas e critérios de preservação. Segundo Ernane (2007), o IPHAN, além de atuar como consultor, é também um órgão fiscalizador. Pode-se perceber que as funções do IPHAN, em Diamantina e Tiradentes, são similares, diferenciando-se pelo fato de o primeiro

trabalhar junto com o Projeto Monumenta e o GAT, numa relação de cooperação técnica entre os profissionais e a população.

Atualmente, existe o projeto do terminal turístico de Tiradentes, que será instalado ao lado da estação ferroviária. Esse projeto terá um centro de informações, estacionamento para ônibus e carros, lojas e restaurantes. Enfim, um dos objetivos é diminuir o tráfego de veículos no centro histórico, e disponibilizar uma jardineira para realizar o deslocamento dos turistas.

Com relação ao projeto “Estrada Real”, Ernane (2007) considera mais virtual que real, pois todo evento que acontece na cidade é, praticamente, quase todo financiado pela prefeitura municipal. Como esses gastos extras pesam no orçamento municipal, a prefeitura tenta financiamento com empresas privadas, porém “essa tramitação e parcerias público-privadas não são feitos dentro de uma política de planejamento” (ERNANE, 2007).

Neste contexto, o departamento de turismo elabora folhetos sobre o município em português, espanhol e inglês tendo em vista o crescente número de turistas estrangeiros que vêm visitar o centro histórico. Segundo o material de estatística desenvolvido pela secretaria de turismo, grande parte desses turistas vem da região sudeste e, em relação aos visitantes estrangeiros, pode-se dizer que há uma porcentagem significativa de franceses, americanos e espanhóis.

Segundo Ernane, a população está inserida nas atividades turísticas que acontecem no Município:

A mostra de cinemas é totalmente gratuita para os moradores, que não pagam ingresso, sendo implantada na praça da cidade. A população local participa das oficinas. Uma parte da população entra nos empregos temporários. Então todo mundo acaba sendo beneficiado. Atualmente, Tiradentes absorve mão-de-obra de outros distritos da cidade. Principalmente, no setor de hotelaria. Só não trabalha quem não quer (ERNANE, 2007, grifo nosso).

Ao analisar o depoimento de Ernane, deve-se ser cauteloso, pois está diretamente envolvido com a prefeitura municipal, o que, certamente influencia seu depoimento. Pode-se perceber que, em nenhum momento, Ernane aponta pontos negativos na política de atuação da prefeitura, e ressalta que existe uma preocupação em inserir a população local nas atividades que acontecem no município. Porém, a inserção da população está diretamente vinculada às atividades turísticas, que são esporádicas, e não a um emprego que traga estabilidade.

2- Entrevistado envolvido diretamente em atividades da prefeitura de Tiradentes¹⁹⁰

Primeiramente, vale ressaltar que este depoimento revela uma versão diferente da de Ernani. Segundo o entrevistado, Tiradentes hoje é “um Parque Temático”, em que o centro histórico é um shopping ao ar livre, e o tema é o barroco. Em sua opinião, todos os eventos são feitos para o turista, assim como os eventos de gastronomia, amostra de cinema e o encontro nacional de motoqueiros.

Na amostra de cinema não há integração com os moradores. Por que os responsáveis pelo evento não incentivam os moradores a montarem um filme para ser exibido na amostragem de cinema? São eventos que não são feitos para a população. Por que o evento de gastronomia não pode envolver os cozinheiros da cidade? Um prato é R\$115,00, por um mestre francês. Por que a cidade não comemora mais a festa de São João, mas eventos que chamam turistas? Acabaram as festas locais, como congado (ENTREVISTADO, 2007, grifo nosso).

Pode-se perceber como esse depoimento contradiz o anterior, sendo, no entanto, também dado por profissional envolvido diretamente com as atividades da prefeitura. O entrevistado (2007) ressalta que os eventos não envolvem a população local e, alguns, cobram caro para serem desfrutados. Um exemplo é o festival de gastronomia em que um prato custa R\$ 115,00, sendo elaborado por um cozinheiro francês. Então, por que nesse festival de gastronomia a cultura local não está sendo valorizada, com a divulgação dos pratos tradicionais, mas sim a cultura européia? Será que o turista, quando vai visitar uma cidade histórica, não está interessado em conhecer sua comida típica, seu artesanato, suas peculiaridades e festas tradicionais?

O que se tem visto em Tiradentes é, justamente, o contrário, ou seja, a valorização de uma cultura estrangeira e a tentativa de assemelhar a imagem da cidade com cenários históricos que remetem às cidades européias, com seus cafés espalhados em praças públicas, cardápios com preços elevados, lojas de Belo Horizonte, artesanatos “industrializados”, pousadas e hotéis de estrangeiros. Tem-se a reprodução de um

¹⁹⁰ O entrevistado não quis se identificar por apresentar divergência frente à forma de gestão do atual prefeito, apenas pode-se dizer que trabalha na prefeitura.

cenário histórico como vem ocorrendo em muitos outros lugares semelhantes a Tiradentes.

Segundo o entrevistado (2007), a situação atual da câmara prejudica muito as políticas de andamento municipal.

São 9 vereadores, só 2 têm formação superior. Grande parte desses vereadores não entende a função que é legislar. Não percebe a importância dessa função, que se torna até mais importante do que a do próprio prefeito. Dessa forma, a atuação da câmara municipal de Tiradentes é fraca. Os vereadores não sabem nem conservar o próprio prédio onde trabalham. No geral, as pessoas só preservam aquilo que conhecem (ENTREVISTADO, 2007, grifo nosso).

Vale ressaltar que o entrevistado (2007) sempre morou em Tiradentes e tinha uma casa no centro histórico, porém sua família decidiu vendê-la para dividir o dinheiro (uma casa, nesse local, vale hoje R\$ 400.000,00 aproximadamente) entre os filhos, a fim de garantir sua educação.

Em sua opinião, um dos grandes entraves frente à aprovação das políticas municipais é a falta de conscientização dos vereadores quanto à função de legislar. No entanto, não se pode esquecer que o prefeito de Tiradentes tem total autonomia frente às aprovações de quaisquer projetos que se referem ao município, desde intervenções urbanísticas até aprovação de leis.

Não existe um planejamento anual para implementação dos projetos, é o prefeito que vai decidir aonde será aplicado o dinheiro. A maioria dos eventos que acontecem em Tiradentes, na verdade, a prefeitura paga, pois oferece alimentação, serviço de logística, iluminação, pessoas limpando as ruas. A Prefeitura não arrecada muito dinheiro com o turismo (ENTREVISTADO, 2007).

Esse depoimento, na verdade, reflete bem a realidade do município no âmbito da gestão pública e na completa falta de planejamento. Contudo, é o chefe do poder executivo quem decidirá o andamento (ou não) das políticas de Tiradentes. Um fato curioso, apontado pelo entrevistado (2007), diz respeito à falta de retorno financeiro para os cofres públicos, mesmo com os inúmeros eventos turísticos que são realizados em Tiradentes. O que ocorre é o endividamento da prefeitura, que paga para que esses eventos ocorram, pois não existe uma arrecadação de recursos, proporcionados pelo turismo. Os investimentos da prefeitura têm beneficiado, principalmente, os

proprietários de pousadas, hotéis, restaurantes, bares, que, por sua vez, sonegam impostos, como o ISS e o IPTU.

O entrevistado, assim como Ernane (2007), também ressalta que o lado político ainda é muito forte em Tiradentes. Assim, “algumas questões nem são tratadas, pois não dão votos como, por exemplo, questões relacionadas com incentivo à leitura pela população local”. Dessa forma, o entrevistado acredita que o povo de Tiradentes está começando a perder sua identidade, desde a década de 90, com o crescimento do turismo.

Com relação às políticas da administração local, o entrevistado (2007) ressalta que a parte cultural deveria ser planejada, com eixos estratégicos e com o resgate da cultura:

A prefeitura não tem planejamento nenhum. Qualquer prefeitura tinha que ter uma secretaria de planejamento. Prefeito tem que ser bom, não tem que ser bonzinho. Ou seja, o atual prefeito tem uma relação de assistencialismo grande, que está camuflada. Foi a forma como aprendeu a administrar. O prefeito, às vezes, deixa de atender uma coletividade para atender ao interesse de poucos (ENTREVISTADO, 2007, grifo nosso).

Existe uma crítica forte do entrevistado (2007) frente à política de atuação do governo local que, em sua opinião, é baseada no assistencialismo e não no planejamento como forma de atender ao bem-estar social. Esse aspecto é importante de ser ressaltado, pois, conforme se verificou, o assistencialismo esteve, durante muitos anos, presente nas prefeituras, principalmente de cidades menores. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi instituída, justamente, para tentar enfraquecer essas relações políticas por meio das penalidades com a improbidade administrativa. Ainda assim, essa relação se encontra presente em alguns municípios, como o caso de Tiradentes.

As pousadas que apóiam o prefeito não pagam impostos. E aquelas que não o apoiaram também não pagam. Então existe essa política de clientelismo mesmo!! Quem apoiou o prefeito tem direito a algumas regalias, como isenção de impostos. As pessoas que mexem com arrecadação de impostos, na prefeitura, sofrem porque essa política é forte e não segue a legislação (ENTREVISTADO, 2007, grifo nosso).

Outro ponto que o entrevistado enfatiza como um entrave em relação às políticas de cultura e preservação se refere à falta de um fundo municipal de cultura e à inexistência de um conselho de patrimônio atuante. Segundo o entrevistado (2007), o

município tem uma pontuação de 14.2 no ICMS, contudo esse dinheiro não é empregado na preservação do patrimônio. “Acham que preservar o patrimônio é opção, mas é uma obrigação”. O Conselho Municipal de Patrimônio (COMPAC), segundo o entrevistado (2007), foi extinto, desde abril, por divergência de interesses com a prefeitura.

O COMPAC era formado por 14 membros em que dois eram do IPHAN, dois da Sociedade Amigo de Tiradentes (SAT), dois do legislativo, dois da Sociedade de Bombeiros Voluntários, dois do setor executivo, dois da Associação de bairro e o restante da sociedade civil organizada, ou seja, o COMPAC era bem heterogêneo e contava com a participação da população.

Desde a criação do ICMS [cultural] é que existe o COMPAC. Era um conselho consultivo, mas nem pra isso servia. Não existia uma comunicação entre o prefeito e o conselho, que, por sua vez, não era consultado em relação aos novos projetos na cidade como, por exemplo, o portal da cidade. Então para que um conselho? A lei é muito bem feita, mas precisa ser aplicada (ENTREVISTADO, 2007, grifo nosso).

Pode-se perceber que, assim como havia sido ressaltado na pesquisa do IBGE, os conselhos municipais, de uma forma geral, são pouco expressivos e há divergência de interesses com o próprio prefeito. O caso de Tiradentes não é diferente.

Outro ponto interessante que o entrevistado (2007) ressaltou se relaciona com a modernização legislativa e a sua pouca aplicação. As leis se modernizam, porém seus gestores permanecem com antigas crenças de que sem planejamento é possível administrar as políticas públicas municipais.

3- Secretaria do gabinete do prefeito de Tiradentes¹⁹¹

Segundo Oliveira (2007), o prefeito atual é mais voltado para o lado social, ao contrário do anterior, que não ajudava tanto a população.

O atual prefeito ajuda muito a população, dá assistência médica, doa remédios. Em 97, a gestão rasgou muita coisa. Depois com o tempo que eles foram perceber o que tinham feito. As secretarias continuam as mesmas, mas os secretários mudaram todos. Ficaram algumas pessoas que já vinham de

¹⁹¹ Entrevistei Karine Adriane de OLIVEIRA, secretária do gabinete do prefeito, há dois anos trabalha na nova gestão, e trabalhou na anterior durante o período de 1997 a 2000.

outra gestão para passar as informações anteriores para a nova gestão (OLIVEIRA, 2007, grifo nosso).

Nesse depoimento, muitas questões já ressaltadas anteriormente se confirmam. A política assistencialista do atual prefeito, a falta de consideração frente a documentações históricas e de seus predecessores. Contudo, a permanência, na prefeitura, das pessoas envolvidas com as políticas públicas é um fato novo. Neste caso, Oliveira (2007) é um exemplo desta ação, uma vez que veio de outra gestão e, agora, vem tentando transmitir algumas informações que se perderam. Vale ressaltar que Oliveira (2007), vem enfrentando sérias dificuldades com alguns secretários municipais, uma vez que são resistentes a novas idéias e, principalmente, são descrentes quanto à implementação da política de planejamento. Essa dificuldade também foi percebida durante contato com essas pessoas.

Não acontece planejamento até hoje no município de Tiradentes. Acho que tem que ter uma secretaria de planejamento. Não existe capacitação dos funcionários. Existe Associação Municipal dos Amigos da Região das Vertentes (AMVER), em que 12 prefeituras participam. Contudo, os cursos não são direcionados para explicações referentes ao serviço público, às legislações, enfim não existe essa preocupação até hoje. Todos que entram para trabalhar, na prefeitura municipal de Tiradentes, entram cru, sem noção nenhuma. O Prefeito empregou muita gente formada, com curso superior, e todos mais novos. Esse é o diferencial do prefeito (OLIVEIRA, 2007, grifo nosso).

Segundo Oliveira (2007), a atual gestão não realiza planejamento até hoje. Porém, apresenta um fato positivo, que a diferencia das gestões anteriores, no que se refere à contratação de pessoas com curso superior.

Quem trata do planejamento urbano da cidade é o próprio prefeito, e depois a decisão vai para a câmara. Novos parcelamentos também são de responsabilidade do prefeito. Porém, primeiramente, o projeto deve ser analisado pelo IPHAN e IEF, para depois mandar para o Prefeito, que enviará para a Câmara (OLIVEIRA, 2007, grifo nosso).

Pode-se perceber, nesse depoimento, a ordem adotada no processo de aprovação de um projeto em Tiradentes. Primeiramente, o IPHAN e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) analisam o projeto, em seguida, encaminham para o Prefeito que, posteriormente, envia para a câmara municipal. Além de não existir a participação popular, o quadro técnico é ignorado nesse processo.

Em relação ao IPHAN, Oliveira (2007) enfatiza com otimismo que “esse órgão melhorou muito a preservação, a iluminação subterrânea e a própria imagem do centro histórico hoje”. Essa afirmação se confirma nas outras entrevistas, em que o IPHAN tem atuado com uma boa política de preservação no município de Tiradentes. Contudo, Oliveira (2007) também afirma que o turismo não tem sido feito para a população local, o que vai de encontro ao depoimento de Ernane (2007).

Segundo Oliveira (2007), o Ministério da cultura deu uma verba de R\$ 50.000,00 para a elaboração do plano diretor de Tiradentes, porém o “dinheiro sumiu”. Assim, nunca existiu uma conversa sobre esse tema no município, e a população, por sua vez, só participa das discussões quando é de interesse individual, o que revela um grau de desmobilização popular muito grande. Por fim, acaba dando liberdade de atuação a outros agentes, de acordo com seus interesses específicos.

Essa falta de interesse pela população local também está presente em Diamantina, o que, por sua vez, enfraquece a própria atuação dos conselhos municipais, como instrumentos de participação social.

Quanto menor a cidade maior os problemas. Por sorte, o Prefeito é bem humorado, o que facilita a comunicação. Infelizmente a elaboração do plano diretor está parada. Chegou a ter uma audiência, na câmara municipal, sobre o plano diretor, mas não chegou a ter ibope. O que segura a ocupação na cidade é a lei de uso e ocupação do solo (OLIVEIRA, 2007, grifo nosso).

Outro ponto, ressaltado por Oliveira (2007), refere-se à importância da lei de uso e ocupação do Solo, como um instrumento de ordenamento territorial. Em Tiradentes, esse instrumento tem sido de grande importância no processo de ocupação do município, tendo em vista que não existe plano diretor. Contudo, segundo Cerqueira (2006) essa legislação está defasada da realidade do município de Tiradentes, que vem se expandindo para fora do perímetro urbano.

Quanto ao projeto Estrada Real, segundo Oliveira (2007), declara que vem ajudando bastante em razão do repasse de recursos financeiros.

O envolvimento da Estrada Real é grande. Conseguem recursos através deles. Não existe nenhum plano, mas sim contato direto, e quando queremos algum recurso mandamos os projetos. A Estrada Real tem ajudado bastante (OLIVEIRA, 2007, grifo nosso).

Essa informação se contradiz com o depoimento de Ernane (2007) que, por sua vez, pode ter se referido, em específico, ao departamento onde atua. Pode-se perceber que, em todos os momentos de negociação, no âmbito municipal, é o prefeito de Tiradentes quem decide para quais atividades e departamentos os repasses financeiros deverão ser encaminhados. Contudo, sem uma política de planejamento e sem transparência administrativa, esses repasses podem estar acontecendo desvinculados das necessidades reais dos departamentos, instituições públicas e dos próprios eventos no município.

Outra observação importante, frente ao depoimento de Oliveira (2007), está relacionada à falta de instrumentos urbanísticos no município de Tiradentes.

Para as edificações não serem descaracterizadas, seguem as normas do IPHAN, que dividiu a cidade em 8 setores. Quando o morador faz alguma reforma ilegal, a prefeitura adota medidas compensatórias em que realiza serviço de melhoria do patrimônio. Como melhoria em forro de igreja, ao invés de aplicar multas (OLIVEIRA, 2007).

Pode-se perceber que existe a aplicação de medidas compensatórias e não preventivas, por parte da prefeitura, em que reverte a multa quanto à descaracterização de um bem tombado em ações de preservação do patrimônio.

4-Entrevista com o prefeito de Tiradentes¹⁹²

Segundo Barbosa (2007), o IPHAN fortaleceu muito a preservação no centro histórico, pois a prefeitura não tinha infra-estrutura e nem profissionais especializados para acompanhar e controlar o crescimento da cidade. Hoje em dia, a prefeitura e o IPHAN são parceiros e atuam juntos na fiscalização de projetos. Porém, vale recordar que a prefeitura, até hoje, não tem profissionais especializados em seu quadro de funcionários efetivos.

Em relação à gestão de Tiradentes, o departamento de contabilidade é responsável pela administração de todos os departamentos. Segundo Barbosa (2007), todo ano, ele reúne com os secretários para discutir a lei de diretriz orçamentária e, posteriormente, reúne com a contabilidade para decidirem quais os projetos serão

¹⁹² Entrevistei o atual prefeito de Tiradentes, Nilzio BARBOSA, que faz dois anos que tomou posse.

implementados. “Não adianta fazer um orçamento muito alto, tem que ser de acordo com a receita municipal” (BARBOSA, 2007).

Em 2005, a receita municipal foi de R\$ 3.000.000,00. Então não adianta elaborar um orçamento municipal de R\$ 10.000.000,00. Você tem que repassar de acordo com o orçamento. O ICMS cultural vem incorporado no ICM do Município. Deveria vir separado para facilitar sua aplicação. O patrimônio é atendido por necessidade, não existe um planejamento ou uma porcentagem voltada para isto (BARBOSA, 2007).

Neste depoimento, pode-se perceber que não existe um planejamento voltado para atender as necessidades da política de preservação do patrimônio e grande parte das decisões, referentes aos repasses financeiros, nem são decididas pelos secretários, mas concentram-se na figura do prefeito e do departamento de contabilidade.

Hoje a prioridade na cidade é o turismo, porque ainda não tem recurso próprio como a educação e a saúde. Acho que deveria ter uma porcentagem voltada para o turismo. Às vezes, a prefeitura não tem recurso financeiro para implementar a quantidade de eventos que gostaria (BARBOSA, 2007, grifo nosso).

Pode-se perceber que o prefeito vem focando seus esforços no desenvolvimento do turismo em Tiradentes. Em sua opinião, as políticas de saúde e educação já apresentam recurso próprio, e assim o turismo deveria ter também uma porcentagem voltada para seu desenvolvimento. Na atual conjuntura, percebe-se que o turismo ainda não colabora para o desenvolvimento sócio-econômico do município de Tiradentes e, em alguns casos, faz a prefeitura desembolsar recurso expressivo para seu financiamento: no apoio com a logística, ordenamento do trânsito, alimentação das pessoas envolvidas na produção dos eventos, segurança pública, reforço policial, dentre outros aspectos. Este mesmo aspecto pôde ser verificado também no município de Diamantina.

5-Entrevista no Instituto Histórico de Tiradentes¹⁹³

Segundo Almeida (2007), o Instituto Histórico é formado por historiadores, advogados, jornalistas e estudiosos da história do município de Tiradentes, totalizando em 27 profissionais. De acordo com Almeida, existe todo um processo de seleção para atuar neste órgão e, acrescentando a isto, a pessoa deve ser convidada por algum membro já pertencente ao Instituto.

O Instituto Histórico é muito importante para a cidade em termos de levantar o patrimônio, explicar a importância dele para os moradores da cidade e para as crianças, e arquivar documentos históricos (ALMEIDA, 2007).

Atualmente, o Instituto Histórico está desenvolvendo um trabalho com os carreteiros que dirigem de forma indevida no centro histórico, e também com educação patrimonial voltada para as crianças, nas escolas públicas, num trabalho inovador com a elaboração de um álbum de figurinhas com os bens imóveis tombados de Tiradentes.

Segundo Almeida (2007), todos os documentos históricos, hoje, encontram-se no Instituto, tendo em vista que, anteriormente, encontravam-se “jogados” no arquivo público. Conforme ressaltado, não existia muito cuidado com o armazenamento dos documentos históricos referentes às administrações municipais anteriores. Porém, Almeida (2007) tomou a decisão de instalar o Instituto em um prédio que se encontrava abandonado pelo IEPHA – que, segundo ele, nunca atuou em Tiradentes –, para o armazenamento adequado. Vale ressaltar que Almeida (2007) vem realizando o arquivamento do acervo de Tiradentes, e disponibilizando-o à população local e visitantes, por meio, no antigo prédio do IEPHA, de uma biblioteca ampla e agradável, acessível a todos que se interessam pela história de Tiradentes.

Em um ano e meio que estou trabalhando no Instituto Histórico, consegui aumentar o acervo de 3.000 para 7.000 livros. Mesmo não sendo catalogados de uma forma correta, o importante é que os livros encontram-se preservados de uma forma mais coerente (ALMEIDA, 2007, grifo nosso).

Mesmo não existindo muito incentivo do governo local frente às políticas de preservação do patrimônio e da cultura, em Tiradentes, ainda existe a iniciativa de algumas instituições e pessoas que acreditam na preservação da memória social como

¹⁹³ Entrevistei Rogério de Almeida que trabalha faz três anos no Instituto Histórico.

um dos caminhos para tentar reverter o quadro atual de destruição desse patrimônio. Essa é uma medida que colabora para o fortalecimento da memória social e, da própria identidade da população tradicional. Tendo em vista, cada vez mais, que essa população está se desenraizando do centro histórico e das questões de âmbito político, como se nunca tivesse pertencido a esse lugar. Aliás, que lugar é esse, sem memória e sem população tradicional? Tudo leva a crer que, se não houver mais atitudes similares à de Almeida (2007) e a do Instituto Histórico, Tiradentes tende a se transformar em apenas um “cartão postal”, ou seja, cenário urbano sem atores.

6-Entrevista no departamento de finanças de Tiradentes¹⁹⁴

Segundo Silva (2007), os impostos que o município de Tiradentes arrecada são dois: IPTU e ISS. Apesar de o município estar se expandindo, a infra-estrutura urbana não acompanhou esse crescimento. A esse respeito, Silva observa que:

Em um local que antes tinha uma casa, e depois o uso passou a ser pousada, não houve aumento da infra-estrutura. Por exemplo, não houve aumento do escoamento de água (SILVA, 2007).

Pode-se perceber que o governo local não está a par das demandas e não vem investindo em serviços urbanos, mesmo com o crescimento do município. O que pode ser justificado pela pouca arrecadação de impostos pela prefeitura municipal. Segundo Silva, é muito difícil arrecadar imposto no município, tendo em vista a crescente inadimplência. Esse fato também foi observado no município de Diamantina.

O ISS está aquém da realidade, muito inferior ao estipulado. O da cidade é de 3%. Antes os serviços prestados no município tinham cobranças diferenciadas quanto ao ISS, contudo, em 2000, esse valor foi homogeneizado. Em 2006, a prefeitura instituiu um cargo que não existia que é o cargo de fiscal de tributos. Que está começando a fazer uma fiscalização mais efetiva. O objetivo é modernizar essa arrecadação devido à sonegação (SILVA, 2007).

Algumas medidas vêm sendo tomadas como forma de aumentar essa arrecadação como a criação do cargo de fiscal de tributos. Conforme ressalta Silva

¹⁹⁴ Entrevistei Paulo Márcio SILVA, que trabalha a dois anos como diretor do departamento de finanças.

(2007), esse profissional deverá atualizar a base cadastral do município e inserir todos os imóveis que se encontram no perímetro urbano.

O aumento do turismo não acarretou um aumento proporcional à receita municipal de Tiradentes. De acordo com Silva (2007), grande parte das pousadas não emite nota fiscal para os turistas.

A prefeitura ainda não tem um controle sobre as pousadas que emitem (ou não) nota fiscal. Assim, acreditamos que as pousadas só emitem parte da nota fiscal que não condiz com a realidade de hóspedes que ficaram na pousada. Algumas pousadas declaram apenas R\$3.000,00 e aí pagam R\$ 90,00 para a prefeitura. O que é pouco, tendo em vista a capacidade da pousada, o número de funcionários, ou seja, sua infra-estrutura (SILVA, 2007, grifo nosso).

A fiscalização de tributação no município de Tiradentes é muito recente e, com isso, a prefeitura ainda não tem condições de fazer um levantamento minucioso sobre quais pousadas pagam ou não os devidos impostos. Mas, Silva (2007) apresenta uma postura otimista frente à criação desse novo cargo de fiscal de tributos como forma de reverter essa situação de inadimplência. Essa mesma situação foi verificada no município de Diamantina, porém a prefeitura tem um controle maior sobre a relação da quantidade de contribuintes (pessoa física e jurídica) que pagam (ou não) impostos.

Pelo Quadro 24, pode-se perceber que o número de funcionários efetivos é predominante no quadro de funcionários do município de Tiradentes. Segundo o secretário de administração, Afonso Maria Cigorio da Cruz, que trabalha na prefeitura desde 18 de outubro de 1968, foram realizados, até hoje, três concursos públicos na prefeitura. O primeiro em 1997, depois em 2002 e, por último, em 2005.

QUADRO 24

Listagem de funcionários de Tiradentes¹⁹⁵

Vínculo Empregatício	Total de Funcionários
Funcionário efetivo	106
Funcionário contratado	28
Funcionário Comissionado	39
Funcionário estabilizado	24
Funcionário Inativo	2
Conselho Tutelar	5
Nº total de funcionários que trabalham na prefeitura municipal= 204	

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pelo departamento de finanças.

Segundo Cruz (2007), “o concursado não tem experiência na prática da administração pública municipal, portanto, o executivo deveria ser nomeado pelo Prefeito”. Pode-se perceber que, dentre todas as entrevistas mostradas até agora, é a primeira vez que um entrevistado tem uma postura pessimista frente à obrigatoriedade de realização de concursos públicos.

Conforme ressaltado, no início das análises sobre o município de Tiradentes, o trabalho encontrou muitos entraves para seu aprofundamento. Um deles refere-se ao desaparecimento de muitos documentos e pastas de legislações referentes à outra gestão administrativa, cujo término ocorreu em 2005. Assim, a nova gestão alega que, logo que tomaram posse, encontraram os computadores vazios, sem os arquivos e documentos referentes aos processos administrativos anteriores. Portanto, não foi possível obter as leis de diretrizes orçamentárias anteriores ao ano de 2005. Vale ressaltar que, segundo o secretário de finanças, a falta de documentações é um reflexo das mudanças de gestão e, também, – conforme se verificou a campo – do interesse de cada um em transmitir as informações.

¹⁹⁵ Legenda:

Funcionário **efetivo**= concursado

Funcionário **contratado**= temporário

Funcionário **comissionado**= cargo de confiança

Funcionário **estabilizado**= tempo de serviço em 1988

Funcionário **inativo**= aposentado ou afastado

Conselho Tutelar= não tem vínculo empregatício

QUADRO 25

Leis de diretrizes orçamentárias, em 2005 e 2006, disponibilizadas pelo departamento de finanças do município de Diamantina

Legislação	Data de Elaboração	Assunto
Lei n° 2168	3 de julho de 2006	<i>“Estima diretrizes para o orçamento fiscal do município para o exercício de 2007”.</i>
Lei n° 2081	1° de julho de 2005	<i>“Estima diretrizes para o orçamento fiscal do município para o exercício de 2006”.</i>

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pelo departamento de finanças.

As leis de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 e de 2007 apresentam o mesmo conteúdo (QUADRO 25). As disposições preliminares são estabelecidas em cumprimento ao disposto no artigo 165 da Constituição Federal e a lei orgânica, compreendendo:

- as prioridades e metas da administração pública municipal;
- as metas e riscos fiscais;
- a estrutura e organização dos orçamentos;
- as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da prefeitura municipal, do fundo municipal de saúde e da programação da despesa do legislativo municipal;
- as disposições relativas à dívida pública municipal;
- as disposições relativas às despesas do município com pessoal e encargos sociais;
- as disposições sobre alterações na legislação tributária do município;
- disposições gerais.

Segundo as metas e prioridades do executivo municipal na área da administração, vale ressaltar alguns aspectos:

- atualização da política tributária. Contudo, segundo secretário da fazenda, até hoje o município de Tiradentes fundamenta-se no código tributário da lei n° 318, de 25 de setembro de 1973.
- investimentos e manutenção das atividades visando o melhor desempenho e apoio das diversas unidades orçamentárias junto ao executivo municipal e cobertura de despesas de exercícios anteriores. Contraditoriamente, na prática da

gestão administrativa, não existe esse investimento equilibrado nas unidades orçamentárias. A atual administração municipal tem investido mais no turismo que nas políticas de preservação, apesar de não ter ainda retorno financeiro para os cofres públicos.

- manutenção dos cursos necessários visando o aperfeiçoamento e adaptação dos serviços para os servidores municipais. Segundo a secretária do gabinete do prefeito, não existem cursos de capacitação voltados para a gestão pública municipal. Pode-se perceber que o texto legislativo, às vezes, não necessariamente, segue a mesma aplicação na prática.

- aquisição de computadores, impressoras, monitores, estabilizadores para o centro de processamento de dados do município. Essa diretriz se aplica à prática, uma vez que a nova gestão vem modernizando os departamentos com novos computadores.

Em relação às diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos, deve existir uma programação de investimentos em obras e os novos projetos serão programados conforme sua viabilidade técnica, econômica e financeira. Entretanto, conforme verificado a campo, isso não existe. Algumas vezes, a prefeitura endivida-se com a viabilização de determinados eventos voltados para as atividades turísticas, que não estavam programadas em suas despesas municipais. Vale ressaltar que a própria política de assistencialismo se confronta com essa política de planejamento.

Segundo as disposições sobre alterações na legislação tributária do município, vale ressaltar algumas diretrizes:

- atualização permanente do cadastro imobiliário municipal;
- reformulação do código tributário municipal;
- atualização, controle e fiscalização dos contribuintes municipais.

Entretanto, na prática, somente agora é que a secretaria de finanças está se empenhando em fazer essas alterações. Não existe, ainda, uma atualização desse cadastro imobiliário e nem referente aos contribuintes.

Pode-se concluir, através das entrevistas e com base nas documentações disponíveis, que o município de Tiradentes apresenta sérios entraves frente à organização interna dos departamentos, ao arquivamento de documentos históricos sobre gestões anteriores, à distribuição dos recursos financeiros, à falta de profissionais

especializados na área de urbanismo, engenharia, meio ambiente e de preservação e, principalmente, à descrença de seus próprios gestores quanto à política de planejamento.

Essa desorganização e falta de planejamento reflete-se nas documentações referentes à lei orçamentária anual e a lei de diretriz orçamentária em que não existe uma hierarquização quanto à distribuição de recursos entre os departamentos, o conteúdo desses documentos permanece inalterado mesmo com a mudança de ano. Não há uma preocupação, de fato, entre os gestores e vereadores em discutirem as políticas municipais de âmbito geral. Percebe-se que as legislações modernizaram quando trazem a necessidade de efetivação de uma política participativa, de modernização da estrutura administrativa e da política tributária, porém, na prática essa teoria ainda não se aplica.

6.4 Resumo: quadro comparativo entre os dois municípios

Aspectos que margeiam os instrumentos de planejamento		Diamantina	Tiradentes
Prefeito	Tem curso superior?	Sim	Não
	Acredita em ações voltadas para o planejamento?	Sim	Não
	Atua em conjunto com as secretarias nas decisões municipais?	Sim	Não
	Atua na política de preservação junto com o IPHAN?	Sim	Sim
	As secretarias e os demais órgãos públicos têm autonomia para executar suas atividades?	Sim	Não
	O prefeito apóia os projetos de cultura e de preservação?	Sim	Não
	O prefeito apóia as ações voltadas para o crescimento do turismo?	Sim	Sim
Vereadores	A grande maioria tem curso superior?	Dado Indisponibilizado	Não
	A Câmara possui o histórico das legislações aprovadas de outras gestões?	Sim	Não
Prefeitura Municipal	Informatização das informações públicas?	Sim	Não
	Instrumentos de trabalho adequados à execução das tarefas?	Sim	Sim
	Secretaria de Planejamento?	Não	Não
	Tem arquitetos atuando?	Sim	Não
	A formação dos secretários está de acordo com o cargo que ocupam?	Sim	Não
	Arrecadação de impostos é proporcional ao número de contribuintes e ao crescimento do turismo?	Não	Não
	A prefeitura tem o levantamento sobre o número de contribuintes e inadimplentes (pessoas física e jurídica)?	Sim	Não
	Tem plano diretor?	Sim	Não
	A estrutura institucional encontra-se hierarquizada?	Não	Não
	As secretarias trabalham em cooperação técnica?	Sim	Não
	Os secretários acreditam que a lei de responsabilidade fiscal melhorou a atuação dos municípios frente à cobrança de impostos?	Sim	Sim
	Tem ocorrido concursos públicos?	Sim	Sim
	Existe alguma discussão frente à reformulação ou formulação do Plano Diretor?	Sim	Não
Existe alguma preocupação com o arquivo público	Não	Não	

Aspectos que margeiam os instrumentos de planejamento		Diamantina	Tiradentes
Turismo	A secretaria de turismo atua efetivamente no desenvolvimento de um turismo sustentável?	Não	Não
	Existe algum planejamento em suas ações?	Não	Não
	Há conselho municipal?	Não	Não
	A população tem interesse nas discussões sobre o turismo no município?	Não	Não
	Realiza cursos de capacitação para a população?	Sim	Não
Patrimônio	O Projeto Monumenta atua no município?	Sim	Não
	O IEPHA vem atuando?	Não	Não
	A secretaria de patrimônio atua junto com o IPHAN?	Sim	Sim
	A secretaria de patrimônio vem realizando educação patrimonial?	Sim	Não
	A secretaria de patrimônio e o IPHAN vêm atuando com festas tradicionais no centro histórico?	Sim	Não
	As ações em relação à política de preservação são planejadas?	Não	Não
	A população tradicional ainda mora no centro histórico?	Sim	Não
	Há incentivo, por parte da prefeitura, em realizar festas tradicionais no município?	Sim	Não
	As áreas de proteção ambiental vêm sendo preservadas?	Não	Não
	A população tem interesse em participar das discussões sobre a política de preservação?	Não	Não
Instrumentos de ordenamento financeiro	A LOA, a LDO e o PPA foram feitos dentro de uma política participativa, conforme consta na Carta Constitucional?	Não	Não
	As documentações sobre os balancetes orçamentários anuais são de fácil entendimento?	Não	Não
	A receita tributária condiz com o número de contribuintes e com a quantidade de serviços existentes nos municípios?	Não	Não
	Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o município conseguiu equilibrar as receitas e despesas previstas com os valores efetivados?	Não	Não

Fonte: Elaborado por Fernanda Pedrosa Lima, em 2007, com base nos documentos disponíveis pelo departamento de finanças e com a realização de entrevistas.

Esse resumo, na verdade, não aborda a complexidade da situação na realidade sócio-territorial desses municípios, nem as relações que existem entre os diversos agentes atuantes na produção do espaço, embora se tenha buscado abranger essas questões nas discussões anteriores. Contudo, é uma forma de ressaltar os pontos que podem ser observados no primeiro momento.

De uma forma geral, percebe-se que a prefeitura de Diamantina vem procurando implementar um planejamento a curto e médio prazo, cuja principal medida tem sido o acordo de cooperação técnica entre os diversos órgãos e agentes envolvidos diretamente nas secretarias e demais instituições. Nesse sentido, a prefeitura, o IPHAN, o Projeto Monumenta e o GAT vêm trabalhando em conjunto e buscando efetivar as medidas na prática territorial. Neste caso, a “união faz a força”. Vale ressaltar que essa medida inovadora foi uma idéia do atual prefeito que apóia as políticas urbanas, de preservação e o crescimento do turismo.

O prefeito de Diamantina tem consciência quanto à capacidade dos profissionais envolvidos nas respectivas secretarias e, por este motivo, delega autonomia para que possam tomar as decisões que julgarem mais adequadas para o desenvolvimento do município. Todas as decisões são discutidas e encaminhadas à câmara municipal para serem aprovadas.

Os secretários de administração e de finanças acreditam que a lei de responsabilidade fiscal melhorou as condições de atuação do município, uma vez que incentiva concursos públicos e pune o chefe executivo que não efetuar a cobrança de impostos adequadamente. Por essas medidas, tem ocorrido o enfraquecimento das antigas relações de clientelismo e, ainda de uma forma incipiente, a prefeitura vem se esforçando para aumentar a receita tributária, principalmente em relação ao ISS e IPTU.

Pode-se dizer que o centro histórico de Diamantina é um “centro vivo”, cujas antigas casas são ainda habitadas pela população tradicional que realiza suas atividades cotidianas em seu interior. Vale ressaltar que a secretaria de patrimônio e o IPHAN vêm procurando incentivar os moradores da periferia a freqüentarem o centro em seus eventos que, por sua vez, são voltados para esse público. Esses fatores são importantes para fortalecer a memória social e, por sua vez, o próprio sentimento de pertencimento àquele lugar pela população diamantinense. Contudo, essa população não participa efetivamente das discussões sobre as políticas públicas e, às vezes, quando é

convidada para algum curso de capacitação, simplesmente o abandona no “meio do caminho”. Essa atitude de indiferença pela população tem se refletido na falta de atuação dos conselhos municipais de uma forma geral.

Pode-se perceber que não existe uma política de planejamento voltada para as ações do turismo e da política de preservação. Todos os secretários entrevistados frisaram que as medidas são tomadas “em cima da hora” e não seguem um planejamento. Quando existem várias instâncias participando de um mesmo projeto, as ações demoram a ser efetivadas.

A secretaria de patrimônio e o IPHAN vêm realizando um trabalho de educação patrimonial, de caráter inovador, para os moradores através de uma cartilha que aborda os seguintes aspectos: quem são os agentes envolvidos na política de preservação, qual a função de cada um, quais as medidas de manutenção que o próprio morador pode efetuar frente ao imóvel tombado e porque é importante preservar.

Internamente, a prefeitura de Diamantina encontra-se organizada, os profissionais estão envolvidos no processo de melhoria das atividades, há uma preocupação e consciência frente à transparência das informações e a câmara municipal mantém em bom estado de conservação as legislações de outras gestões. Entretanto, os instrumentos de ordenamento territorial (plano diretor, código de obras e código de posturas) encontram-se desatualizados e, até hoje, não existe a lei de uso e ocupação do solo. Pode-se perceber que tais instrumentos são ainda bastante incipientes no município e o convênio de cooperação técnica vem mitigando essa deficiência.

Em relação aos instrumentos de ordenamento financeiro, as diretrizes reforçam a necessidade de efetuar ações de planejamento nas respectivas secretarias, contudo, as leis orçamentárias não seguem o mesmo padrão. O que dificulta o entendimento mais aprofundado, por unidade orçamentária, em relação à quantia que cada secretaria gasta e arrecada. Ou seja, sem uma padronização no formato das leis orçamentárias torna-se difícil o entendimento sobre o balanço anual do município e, portanto, sua utilização como instrumento de planejamento.

Essas considerações se contrapõem ao resultado da pesquisa desenvolvida por Cerqueira (2006, p.156), em que aponta Diamantina como um município cuja:

implementação das normas e o desenvolvimento de trabalho conjunto é mais difícil do que em Tiradentes. Possíveis explicações para este fenômeno podem estar no fato de Diamantina ter proporções bem maiores que as de

Tiradentes e das divergências de políticas administrativas desses municípios (CERQUEIRA, 2006, p.156, grifo nosso).

O presente trabalho diagnosticou, justamente, o contrário durante visita aos dois municípios. Embora seja importante frisar que, durante as exposições ao longo deste capítulo, a atuação do IPHAN e da área de abrangência do plano diretor têm privilegiado a sede municipal em detrimento do município como um todo, incluindo seus distritos.

Em vista disto, pode-se perceber que a pesquisa a campo, quando trata diretamente com os agentes envolvidos e as legislações municipais, tende a aproximar-se mais da realidade sócio-territorial e a assimilar melhor as articulações que existem entre os diferentes órgãos e as pessoas envolvidas. Muitas vezes, surpreendentemente, as conclusões proporcionadas pela pesquisa em campo, se contrapõem com a pesquisa teórica e documental.

No caso de Tiradentes, a situação é mais complexa. Primeiramente, tudo é mais difícil de ser conseguido, conversado, combinado, etc. A câmara municipal não tem arquivado as leis que foram aprovadas ao longo dos anos, e quando os vereadores precisam de informações sobre as antigas leis recorrem aos vereadores aposentados. O prefeito municipal é descrente das políticas de planejamento, administra por meio de uma política assistencialista, sendo o único responsável pela aprovação de qualquer medida pública. Ou seja, todas as discussões, projetos, leis devem passar pelo prefeito que, por sua vez, dá o aval final, sem interveniência técnica, ainda que as políticas de preservação e de ocupação e uso do espaço urbano sejam discutidas com o IPHAN.

De uma forma geral, não há ações de planejamento, nem ações voltadas para a educação patrimonial. É importante ressaltar que em Tiradentes “a ação individual é que faz a força”, um exemplo é a forma como o Instituto Histórico vem trabalhando, juntamente com as escolas públicas, no sentido de conscientizar as crianças frente à importância do patrimônio local.

A estrutura interna da prefeitura de Tiradentes não é bem organizada em relação à própria articulação entre os departamentos, alguns secretários não têm preocupação quanto à transparência das informações sobre as políticas públicas. Os instrumentos de ordenamento territorial que existem (código de obras, lei de uso e ocupação do solo e código de postura) encontram-se desatualizados assim como o

código tributário. Muitas das leis que regulam os instrumentos de ordenamento financeiro estão desaparecidas e as que existem apresentam conteúdos similares aos que já foram produzidos, indicando mera formalidade. Parece, inclusive, que não houve uma preocupação em discutir as diretrizes orçamentárias, uma vez que são as mesmas de anos diferentes.

Não existem projetos sociais sendo desenvolvidos, nem culturais ou em relação à política de preservação, contudo, pode-se perceber um forte interesse do prefeito de Tiradentes em relação ao financiamento de eventos turísticos, mesmo que esse financiamento esteja provocando o endividando para os cofres públicos municipais. Em meio a esse diagnóstico, é interessante destacar uma frase de Oliveira: “quanto menor a cidade maior os problemas”. Por mais paradoxal que seja, essa frase resume bem a situação atual de Tiradentes.

Outro ponto, que não deve deixar de ser destacado, é a falta de uma estrutura organizada da prefeitura municipal de Tiradentes, preparada para atuar frente ao crescimento e produção de seu espaço urbano. Assim, em meio a essa carência de profissionais e de instrumentos de ordenamento territorial, financeiro e social, pode-se dizer que o IPHAN é o principal responsável pela implementação das normas de preservação assim como a fiscalização da própria ocupação do solo urbano de Tiradentes, ainda que restrito à área tombada. Porém, até quando o IPHAN conseguirá atuar, praticamente sozinho, em um município cuja ocupação vem se expandindo em relação às pousadas, hotéis e zona periférica?

Atualmente, pode-se dizer que o centro histórico de Tiradentes é um “centro sem vida”, pelo fato da população tradicional não morar mais ali, o que contribui para o enfraquecimento da memória social. Um reflexo desse enfraquecimento são os eventos voltados para o público externo e não para a população local. É uma situação oposta a que existe em Diamantina.

Os dois municípios têm problemas com a arrecadação de impostos, pois é grande o número de inadimplentes e o turismo não vem contribuindo para aumentar as receitas municipais. Isto pode ser explicado pela própria falta de fiscalização e uma postura mais “firme” dos funcionários dessas prefeituras frente aos novos moradores e aos proprietários de pousadas, hotéis, restaurantes, dentre outros.

Após essas análises, finalmente é possível refletir sobre a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento nesses dois municípios. Em relação à Diamantina, conclui-se que a prefeitura vem realizando a implementação de um planejamento voltado para curto e médio prazo; cuja gestão está fundamentada na articulação entre as secretarias e na transparência de informações públicas. Contudo, ainda é incipiente a aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial, que vêm sendo discutidos para sua possível implantação em 2008. Pode-se, de forma um tanto otimista, antecipar o resultado, ao afirmar que como a prefeitura municipal de Diamantina está bem estruturada, por conseguinte, o plano diretor obterá sucesso em sua implementação. Mas, há sempre a preocupação com relação à continuidade administrativa e frente à participação popular.

Já em relação à prefeitura municipal de Tiradentes não existe a implementação de um planejamento, seja a curto ou longo prazo, cuja gestão está fundamentada na política claramente pontual e assistencialista. De uma forma geral, não há uma articulação entre as secretarias e nem transparência das informações públicas. Os instrumentos de ordenamento territorial encontram-se defasados e não há qualquer discussão sobre plano diretor. Percebe-se a falta de uma estruturação da prefeitura, o que dificulta a implementação de qualquer tipo de instrumento de planejamento, quanto mais um instrumento de longo prazo e participativo como é o caso do plano diretor. Pode-se dizer que Tiradentes está caminhando para um lugar sem memória social – afinal a população tradicional encontra-se cada vez mais afastada das políticas municipais abrangentes – e sem memória documental, o que dificulta muito o entendimento do processo de produção e reprodução do espaço. A própria formação do prefeito e sua descrença quanto às ações voltadas para o planejamento se refletem na atual gestão pública do município de Tiradentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de parte das conclusões já terem sido apresentadas, ao final dos respectivos capítulos e no quadro resumido com o diagnóstico dos municípios em estudo, vale pontuar algumas considerações importantes a fim de enriquecer a finalização das inúmeras discussões que o trabalho foi ressaltando, questionando e procurando responder.

De maneira geral, os municípios brasileiros têm um grande desafio frente à modernização de suas estruturas de gestão e de sua legislação, uma vez que a população ainda é descrente da atuação de uma política de planejamento e as relações políticas de clientelismo e assistencialismo ainda estão presentes. Existem, ainda, as limitações econômicas e o crescente desemprego e, por fim, há expressivas deficiências na gestão administrativa e tributária. Apesar de a dissertação centrar seus esforços em dois estudos de caso – Diamantina e Tiradentes – percebe-se que essas análises são de grande relevância para a compreensão de outras realidades sócio-territoriais.

Pode-se dizer que o município de Diamantina reflete uma administração pública descentralizadora e de gerenciamento, voltada para a cooperação técnica, em que os servidores públicos têm poder de decisão. O objetivo maior dessa gestão é aumentar a produtividade, diminuir os custos, tornar o processo transparente e reorganizar a política do município através de uma visão mais complexa, que envolva todo o processo e não apenas a aplicação de ações setorizadas. Em Tiradentes, ao contrário, existe uma administração pública centralizadora e burocrática, ligada à rigidez do processo da administração em que se procura uma neutralidade, afim de não dar autonomia aos servidores. Nesse caso, todas as ações públicas centram-se na figura do prefeito, cujas decisões ainda se baseiam em antigas relações de clientelismo e em ações setorizadas e desvinculadas do processo de planejamento.

Considerando os padrões vigentes, sobretudo no que concerne a municípios de menor porte, a gestão pública do município de Diamantina vem implementando ações consistentes que procuram articular as secretarias e os respectivos profissionais com o objetivo de “desburocratizar” o sistema público e implementar as medidas na prática territorial. Essas ações foram uma iniciativa do atual prefeito, que está se

esforçando para implementar os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal nas secretarias de administração e de finanças como uma possibilidade de readequar as ações no âmbito público municipal. O objetivo principal dessa medida é mitigar as antigas relações de poder, aumentar as arrecadações de impostos, realizar concursos e balancear as contas públicas.

No município de Tiradentes, muitos aspectos que a pesquisa documental evidenciou como entraves na política de preservação e na gestão pública encontram-se reincidentes até hoje. O atual prefeito não acredita na implementação de ações voltadas para o planejamento, e sua gestão está baseada na política do assistencialismo. Esta atitude também está presente na prática administrativa de alguns de seus secretários, que não se pautam, inclusive, pela transparência das informações públicas, ao contrário de Diamantina. Além do entrave político e administrativo, existem também graves problemas com relação ao arquivamento da memória documental do município, em que as antigas leis, projetos e práticas administrativas e burocráticas de gestões passadas perderam-se.

Os gestores e agentes executivos e legislativos devem começar a entender que a cidade é um documento da história urbana, um processo de produção do espaço sócio-territorial de acordo com as necessidades da população e demais agentes envolvidos. É pelas relações sociais que se estabelecem em determinado território, que as cidades vão sendo construídas e reapropriadas de uma forma condizente com a sua memória e cultura. A perda do sentimento de pertencimento a um lugar colabora para o enfraquecimento da identidade local, produz lugares vazios, sem população e sem memória. Consequentemente tem-se a produção de “espaços simulacros” que refletem cenários históricos com suas “cascas” preservadas. Em Tiradentes, o espaço tem sido vítima desse processo e as deficiências da gestão municipal colaboram para que as relações capitalistas – muitas vezes vêm reforçando antigas relações de poder – consigam se firmar em detrimento da memória social e da identidade local.

Sobretudo, nos municípios históricos – inclusive considerando a atividade turística em crescimento como um diferencial – poder-se-ia trabalhar mais a questão da memória buscando associá-la com a cidadania, que significa a inserção e a conscientização da população no âmbito das políticas públicas. Essa medida poderia acarretar o próprio fortalecimento dos conselhos municipais, cuja atuação, quando há, é

incipiente, e também reformular a forma de seus gestores executarem suas atividades. Contudo, na prática da gestão pública de Diamantina, a prefeitura e seus secretários vêm atuando com medidas de incentivo à participação popular, sem muito retorno. Neste caso, a população parece não estar interessada em participar no âmbito das formulações legislativas e nas discussões abrangentes das políticas públicas municipais.

Cada cidade tem suas peculiaridades, potencialidades e problemas, não existindo um modelo que possa ser utilizado, como uma receita para as demais. Os municípios históricos não são diferentes. Podem, contudo, apontar algumas medidas bem sucedidas para, posteriormente, se verificar sua aplicabilidade a outra realidade sócio-territorial. A cooperação técnica entre os órgãos públicos e os respectivos profissionais é uma prática importante, pois soma esforços e, no caso dos municípios históricos, pode sepultar de vez aquela velha dicotomia entre o IPHAN e a prefeitura. A articulação entre as secretarias também é uma forma de colaborar para a articulação entre as políticas urbanas e de preservação. Outra medida interessante, que vem sendo implementada em Diamantina e poderia ser pensada também em outros municípios, diz respeito aos investimentos em divulgação, como a cartilha educativa em que explica quem são os agentes atuantes na produção do espaço e quais as suas funções. Vale ressaltar que o Instituto Histórico, em Tiradentes, também vem realizando um trabalho de conscientização de preservação do patrimônio através de um álbum de figurinhas voltado para as crianças.

Nas discussões apresentadas, questiona-se o fato de, muitas vezes, o planejamento urbano estar centrado na figura do plano diretor entendido, muitas vezes, como a solução para os “problemas urbanos” e não como parte do processo de planejamento. Contudo, esses problemas não estão associados à sua verdadeira causa que consiste na forma como o espaço vem sendo produzido pelos diversos agentes atuantes com interesses divergentes num jogo de forças desiguais. Neste contexto, é importante entender que o planejamento de um território não envolve apenas instrumentos de ordenamento territorial, como é o plano diretor, mas também envolve os instrumentos de ordenamento financeiro e social, aspectos pouco observados na construção do processo de planejamento, sobretudo na sua gestão. Em nosso entendimento, o plano diretor faz parte do processo de planejamento e está vinculado a ações a longo prazo que apontam diretrizes, por isso corre-se o risco de denominá-lo

plano discurso, conforme verificado em diferentes épocas, ao longo da história do planejamento brasileiro, por diversos estudiosos do espaço urbano.

Procurou-se analisar a dissertação de mestrado de Luís Carlos Araújo Menezes, apresentada em 2004, e de seu orientador Paulo Januzzi, que utilizam os dados do IBGE para diagnosticar sobre a institucionalização e o grau de efetividade do planejamento nos municípios brasileiros. Os resultados alcançados pelas respectivas pesquisas avançam no próprio entendimento sobre a prática das ações voltadas para o planejamento municipal.

A pesquisa de Menezes (2004) revelou que deve existir uma hierarquia na utilização dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros, em que o ordenamento financeiro (LDO, LOA, PPA, receita municipal) deve ser priorizado e seguido dos ordenamentos territorial e social sucessivamente. O resultado dessa pesquisa mostrou que, na prática, os instrumentos de ordenamento territorial têm forte presença em detrimento do ordenamento financeiro, o que reflete uma desordem quanto à possível efetivação desses instrumentos. Essa desordem pode significar um entrave na gestão pública municipal, uma vez que prioriza os instrumentos de ordenamento territorial sem, contudo, apresentar uma gestão administrativa municipal bem estruturada e com profissionais capacitados.

Outro aspecto relevante que a pesquisa aponta ressalta que, quanto maior o nível de urbanização e a densidade populacional de um município deveria existir um maior número de instrumentos de ordenamento territorial. Contudo, os dois municípios estudados apresentam problemas de atualização desses instrumentos, que não condizem mais com a sua realidade, em que a expansão urbana tem se acentuado gradativamente.

Procuramos apontar outros instrumentos no âmbito dos recursos humanos, financeiros e administrativos que devem ser levados em consideração antes mesmo da possível adoção do plano diretor. Essa pesquisa, que começou com um aprofundamento das questões teóricas, no âmbito da política de preservação e das políticas urbanas, procurou analisá-las na prática territorial como uma forma de verificar até que ponto a teoria ainda se aplica à realidade sócio-territorial dos municípios históricos.

No município de Diamantina foi verificado que a prefeitura tem conseguido implementar um planejamento de curto e médio prazo, porém as secretarias de patrimônio e turismo não têm conseguido trabalhar com medidas a longo prazo por

razões da própria cultura política. Conforme ressaltou a atual coordenadora do Prodetur em Diamantina, “o diamantinense tem mentalidade de garimpeiro até hoje”. Ou seja, a população diamantinense espera alcançar os resultados rapidamente e essa postura não é uma exceção no quadro geral dos municípios brasileiros. Nesse município existem avanços, mas também alguns retrocessos, quando se verifica que os profissionais das secretarias de turismo ainda não estão envolvidos nas ações de implementação de um turismo informativo e que tenha preocupação em implementar medidas de proteção de seu patrimônio natural.

Em relação ao município de Tiradentes, foi verificado que a prefeitura não tem conseguido implementar ações de planejamento de curto a longo prazo por ausência de profissionais especializados, falta de articulação entre os departamentos, entre as outras instâncias e também frente a outros municípios com realidades semelhantes. Segundo a secretária do gabinete do prefeito, “quanto menor o município maior os problemas”. Esse depoimento reflete bem a situação atual da prefeitura municipal de Tiradentes que não consegue financiamento para realização dos eventos turísticos e acaba se endividando para sua efetivação. Ao mesmo tempo, percebe-se que o prefeito tem dado mais importância ao turismo que às políticas de preservação e de urbanismo. Vale ressaltar que o prefeito é o responsável pelo “planejamento” do município, e a câmara municipal não tem as legislações que foram aprovadas em outras gestões.

Os resultados alcançados pelo trabalho, algumas vezes, se contrapõem às análises documentais, o que indica que são importantes as análises na prática da gestão pública municipal para se aproximar mais de sua realidade sócio-territorial. Frente ao diagnóstico apresentado, é preciso que os gestores municipais se reorganizem e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados. Isso significa que os gestores devem preparar a administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do passado público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidades dos funcionários, entre outras.

Frente aos inúmeros desafios para se aproximar da realidade dos municípios estudados, a dissertação aponta para o quanto há que se pesquisar para melhor entender a realidade de nossos municípios e reverter o quadro deficiente de suas gestões.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cássio Veloso de. *Urbanização, apropriação do espaço, conflitos e turismo: Um estudo de Caso de Angra dos Reis*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

ARAÚJO, Marinella Machado. Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural: interpretação à luz das Cartas de Preservação Internacionais. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG. 2002 /a/ p.29-49.

_____. Áreas de diretrizes especiais de caráter cultural: construção de modelo normativo para fixação das diretrizes e parâmetros urbanísticos de sua proteção. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema Marteleto (org.). *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG. 2002 /b/ p.123-137.

ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? Cidades: estratégias gerenciais. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, Espaço & Debate, vol.16, n.39, p.75-85, 1996.

BAENINGER, Rosana. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BÓGUS, Lúcia Maria M.; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 1992. p.12-21.

BENEVOLO, Leonardo. *História da arquitetura moderna*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Revista Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v.1, p.83-119, jan/abr.1986.

BRASIL. *Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [Brasília]: Câmara dos Deputados, 2000.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. [Brasília]: Câmara dos Deputados, 2001.273p.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos* [Brasília]: CONFEA; Ministério das Cidades, 2004. 158 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. 12 ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. 429 p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, n^{os} 1 e 2, p.79- 111.1997.

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense. 1983. p.215-239.

CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.) Nas encruzilhadas do desenvolvimento: a trajetória de preservação do patrimônio em Ouro Preto. In: _____. *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003.p.187-206.

CERQUEIRA, Letícia Mourão. *Patrimônio cultural, políticas urbanas e de preservação: os casos de Diamantina e Tiradentes*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

CHAUÍ, Marilena. O discurso Competente. In: *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1978, p.3-13.

_____. *O que é ideologia*. 21. ed. São Paulo: Brasiliense. 1986. 125p.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade; UNESP, 1992. p. 175-232; 239-252.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2000. 350p.

COMPANS, Rose. Plano diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: SCHICHI, M.C.; BENFATTI, D.(org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCAMP/PROURB. p.199-212. Edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo, 2004.

COSTA, Heloisa Soares Moura. A reforma urbana e a busca da cidadania. *Revista Indicador*. Belo Horizonte, n.27, p.889-893,1988.

DEÁK, Csaba. Acumulação travada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p.19-42.

DE DECCA, Edgar Salvadori. Memória e cidadania. In: *O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico,1992.

DOBB, Maurice Herbert. *A evolução do Capitalismo*. 6 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987. p.11-48.

FÉRES, Luciana Rocha. A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). *Cidade*,

memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG. 2002. p.15-49.

FAUSTO, Boris. O Estado Getulista (1930-1945). In: _____. *História do Brasil*. 9 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001. p. 329-389.

_____. O Período Democrático. In: _____. *História do Brasil*. 9 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001. p. 395-443.

_____. O Regime Militar (1964-1985). In: _____. *História do Brasil*. 9 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001. p. 463-514.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: _____. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p. 11-52.

FONSECA, Maria Cecília Londres. O Patrimônio: uma questão de valor. In: _____. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ; IPHAN, 1997.p.29-47.

_____. A fase “moderna”. In: _____. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; IPHAN, 1997.p.147-202.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Circuito do Diamante: diretrizes para o desenvolvimento urbano de Diamantina*. Volume 1- Diagnóstico e Proposições. 1980. 227p.

GOMES, Octávio da Costa. Governança e novas tendências da Gestão urbana local. *Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. Caderno de textos, n. 2, p.55-61. 2000.

HARVEY, David. *Espaços urbanos na “aldeia global”*: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. [sl.]: [s.n.], [1995?]. Mimeo. Transcrição de conferência proferida em Belo Horizonte.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. Ambiente e vida na cidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 81-91.

HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000. p. 9-41.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM *Desenvolvimento urbano e gestão municipal: o plano diretor em municípios de pequeno porte: documento básico*. Programa nacional de capacitação. Rio de Janeiro, 1994. 128f.

IPHAN. *Cartas patrimoniais*. Rio de Janeiro, 1995.

JEUDY, Henri-Pierre. *Espelho das cidades*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005. p.9-32.

LACERDA, Norma *et al.* Planos Diretores Municipais. *Revista Brasileira Estudos Urbanos*. v.7, n.1, maio 2005.

LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: _____. *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Nobel; FUPAM, 1999.p.21-38.

LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. *O que é patrimônio histórico*. 5.ed. São Paulo:Brasiliense, 2006.

LOJKINE, Jean. O papel do Estado na urbanização. Da política estatal à política urbana. In: FORTI, Reginaldo (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Martins,1979. p.15-51.

MARIANI, Riccardo. *A cidade moderna entre a história e a cultura*. São Paulo: Nobel; Instituto Italiano di Cultura di São Paulo, 1986.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz Ribeiro; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994. p.309-325.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, vol. 11, n 1/ 2, p. 113-130, jan/dez.1997.

MARTINE, George (coord). *A urbanização no Brasil: retrospectivas, componentes e perspectivas*. Brasília: Editora do Instituto de Planejamento – IPLAN/ IPEA, 1989. p.5-35.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p.151-164.

MENEZES, Luís Carlos Araújo. O planejamento nos municípios brasileiros. In: _____. *O planejamento urbano no Brasil: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade*. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2004, cap. 2, p.59-89.

MONNET, Jérôme. O álibi do patrimônio. Crise da cidade, gestão urbana e nostalgia do passado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Rio de Janeiro: Editora do Instituto Histórico e Artístico Nacional, n.24. p.220-228.1996.

MONTE-MÓR, Roberto. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. In: _____. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980.

Dissertação (Mestrado de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980, cap. 1, p.11-53.

____. Outras Fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003.p.260-267.

____. *O que é urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: Cedeplar/ UFMG, 2005. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/sub_pes_tex_dis.php>.

MORAES, Fernanda Borges de. A Política Nacional de Planejamento e Gestão do Espaço no Brasil. In: _____. *Gestão Metropolitana: uma reflexão sobre sua trajetória e perspectivas a partir da experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996, cap. 2, p. 36-71.

MOREIRA, Clarissa da Costa. *A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o porto do Rio de Janeiro*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004. p.1- 71.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto história*, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez. 1993.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento municipal*. 3 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. 56p.

PINTO, Victor Carvalho. Criação de municípios e estudos de viabilidade municipal: proposta de regulamentação da Emenda Constitucional n.15/96. In: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p.429-451.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. 269f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Preservar não é tombar, renovar não é por tudo abaixo*. Rio de Janeiro. [s.n.], 1984.

SANTOS, Mariza Veloso Motta. Nasce a academia SPHAN. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n.24, p.77-95. 1996.

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.p.43-56.

SILVA, Maria Beatriz Setúbal de Rezende. Preservação na gestão das cidades. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n.24. p.165-174.1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 560f.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e industrialização*. São Paulo: Contexto, 1988. p.42-60.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.p.28-41.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p.169-241.

Em meio digital:

www.cidades.gov.br. Acesso em: 18 outubro de 2007.

www.ibge.gov.br/munic/index.htm. Acesso em: 14 de novembro de 2007.

Relação das principais iniciativas legislativas do poder executivo municipal relacionadas à política urbana, de preservação, de incentivo ao turismo, e as políticas financeiras e administrativas dos municípios de Diamantina e Tiradentes por ordem cronológica:

DIAMANTINA. Lei complementar n° 0035, 28 de setembro de 1999. Institui o plano diretor e estabelece normas e condições para parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do distrito sede do município de Diamantina. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2637, 16 de agosto de 2000. Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina para o exercício de 2001. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2.733, 11 de março de 2002. Cria o Fundo Municipal de preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade de Diamantina – MG – Fundo de Preservação, e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2.754, 08 de julho de 2002. Autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros para a agência de desenvolvimento regional de turismo do circuito dos diamantes – ADRTCD para os fins que especifica. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2.748, 10 de junho de 2002. Autoriza o poder executivo a integrar o município de Diamantina na organização das cidades patrimônio mundial. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2749, 12 de junho de 2002. Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina para o exercício de 2003. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2765, 12 de julho de 2002. Autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros à Fundação Belo Horizonte Turismo e eventos, para os fins que especifica. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2774, 02 de setembro de 2002. Declara de utilidade pública municipal a associação de guias e condutores de turismo de Diamantina – ASGUITUR – Diamantina. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Resolução n° 37, 11 de setembro de 2002. Homologa o convênio de cooperação técnica que entre si fazem o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG, mitra Arquidiocesana de Diamantina, Município de Diamantina e o Estado de Minas Gerais, através da Secretaria do Estado da Cultura/ Superintendência de Museus – SUM – com a interveniência do Instituto do Patrimônio Artístico Nacional, IPHAN, para os fins que menciona. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2795 de 22 de novembro de 2002, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2003 e dá outras providências. Secretaria municipal de finanças, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2806, 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os festejos carnavalescos no município de Diamantina e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2.842, 25 de março de 2003. Estabelece as normas de proteção do patrimônio cultural do município de Diamantina e seu respectivo procedimento. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2831, 05 de maio de 2003. Estabelece as diretrizes para elaboração da Lei orçamentária anual do Município de Diamantina para o exercício de 2004 e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 2842, 3 de julho de 2003. Autoriza abertura de vagas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Diamantina. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Resolução n° 27, 17 de novembro de 2003. Homologa o convênio n° 01/2003, que entre si celebram o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Município de Diamantina, para os fins que especifica. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2860 de 19 de novembro de 2003, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2004 e dá outras providências. Secretaria municipal de finanças, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2865, 19 de novembro de 2003. Altera dispositivos da Lei nº 2656 de 28 de novembro de 2000, que reestruturou o Conselho Municipal de Turismo. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2.876, 22 de dezembro de 2003. Autoriza o município de Diamantina celebrar convênio de filiação a associação das cidades históricas de Minas Gerais. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2901, 29 de março de 2004. Estabelece as diretrizes orçamentárias para o Município de Diamantina Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2005 e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2917, 20 de abril de 2004. Dispõe sobre incentivo à cultural e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2926, 25 de maio de 2004. Dispõe sobre a reserva percentual de vagas de cargos públicos, no âmbito da administração pública municipal, para pessoas portadoras de deficiência, em atendimento à Constituição Federal. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Resolução nº 19, 29 de junho de 2004. Homologa o contrato de financiamento de atividades nº ed. 22830/2004, que entre si celebram a organização das nações unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO no Brasil e a Prefeitura Municipal de Diamantina, para os fins que especifica. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Lei nº 2.944, 20 de agosto de 2004. Altera dispositivos da lei nº 2.934 de 08 de junho de 2004, que reestrutura o quadro geral dos servidores da prefeitura municipal de Diamantina, e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Resolução nº 37, 24 de agosto de 2004. Homologa o 1º termo aditivo ao convênio nº 02/2003, em anexo, que entre si celebram a união Federal, por meio do Ministério da Cultura e o Município de Diamantina, com a execução do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico – IPHAN, para os fins que especifica. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Lei nº 2968 de 04 de novembro de 2004, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2005 e dá outras providências. Secretaria municipal de finanças, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2975, 16 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Lei nº 2.806, de 20 de dezembro de 2002, que dispões sobre os festejos carnavalescos no município de Diamantina e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2984, 04 de abril de 2005. Dá nova redação ao artigo 1º da Lei nº 2.754 de 08 de julho de 2002, que autoriza o executivo municipal a repassar recursos financeiros para a Agência de Desenvolvimento Regional de Turismo do Circuito dos Diamantes – ADRTCD. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 2995, 30 de abril de 2005. Acrescenta quantitativos de cargos de provimento efetivo do quadro permanente de pessoal da prefeitura municipal de Diamantina e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Lei nº 3001, 13 de maio de 2005. Cria cargos de provimentos em comissão e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina

DIAMANTINA. Lei nº 3020, 24 de agosto de 2005. Autoriza o executivo municipal a declarar Diamantina como cidade irmã de Belle Ville, na França. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3023, 31 de agosto de 2005. Altera dispositivos da Lei nº 2.733, de 11 de março de 2002, que cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Cidade de Diamantina – MG – Fundo de Preservação, e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3046 de 07 de novembro de 2005, estima a receita e fixa a despesa do município de Diamantina para o exercício financeiro de 2006 e dá outras providências. Secretaria municipal de finanças, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3077, 30 de dezembro de 2005. Cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural do Município de Diamantina. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3110, 30 de março de 2006. Cria guarda municipal patrimonial e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3124, 19 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2007. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3124, 26 de outubro de 2006. Autoriza o executivo municipal a declarar Diamantina como cidade irmã de Sangano, Itália. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3206, 21 de maio de 2007. Autoriza o executivo municipal a arcar com as despesas decorrentes da realização de curso de treinamento dos guardas municipais patrimoniais. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei nº 3215, 11 de junho de 2007. Dispõe sobre a criação de empregos públicos no âmbito da administração direta do município de Diamantina, e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

DIAMANTINA. Lei n° 3220, 11 de junho de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Câmara municipal, Diamantina.

TIRADENTES. Lei Orgânica, 17 de março de 1990. Lei Orgânica do Município de Tiradentes. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 1045, 15 de julho de 1994. Estabelece normas para a programação visual no distrito sede do município de Tiradentes e dá outras providências. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 1304, 1° de janeiro de 1997. Estabelece a estrutura organizacional básica da Prefeitura Municipal de Tiradentes, e dá outras providências. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 058, de 24 de setembro de 2003, estima a receita e fixa a despesa do município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2004. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 1955, 20 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo do município de Tiradentes. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 1956, 20 de janeiro de 2004. Dispõe do Código de Obras do município de Tiradentes. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 064 de 30 de setembro de 2004, estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2005. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 2081, 1° de julho de 2005, estima diretrizes para o orçamento fiscal do município para o exercício de 2006. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 2116, de 05 de dezembro de 2005, estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Tiradentes para o exercício financeiro de 2006. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 2146, 27 de março de 2006. Cria Programa de Incentivo à Preservação do Patrimônio Cultural do Município e dá outras providências. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 2168, 3 de julho de 2006, estima diretrizes para o orçamento fiscal do município para o exercício de 2007. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes.

TIRADENTES. Lei n° 2191, 24 de novembro de 2006. Autoriza abertura de crédito especial e dá outras providências. Gabinete do prefeito de Tiradentes, Tiradentes

Entrevistados:

ALMEIDA, Rogério de. Trabalha no Instituto Histórico do município de Tiradentes. Junho, 2007.

BARBOSA, Nilzio. Prefeito do município de Tiradentes. Junho, 2007.

DAIRELL, Márcia. Secretária de turismo e coordenadora do PRODETUR em Diamantina. Junho, 2007.

ENTREVISTADO. É funcionário da prefeitura, porém não quis se identificar por apresentar divergência frente à forma de gestão do atual prefeito do município de Tiradentes. Junho, 2007.

EMANUEL, Carlos. Engenheiro civil do Projeto Monumenta em Diamantina. Junho, 2007.

ERNANE, Almir. Diretor do departamento de turismo, patrimônio e meio ambiente do município de Tiradentes. Junho, 2007

FERNANDES, Sebastião. Secretário de finanças do município de Diamantina. Junho, 2007/a/.

FERNANDES. Valéria. Economista do tribunal de contas de Belo Horizonte. Junho, 2007/b/.

MATTA, Juno Marins da. Diretor do IPHAN em Diamantina. Junho, 2007.

MOTA, Verônica de Mendonça. Coordenadora de patrimônio em Diamantina. Junho, 2007.

NASCIMENTO, Débora Maria Campos do. Arquiteta e urbanista do GAT em Diamantina. Junho, 2007.

OLIVEIRA, Karine Adriane de. Secretária do gabinete do prefeito no município de Tiradentes. Junho, 2007.

SANTOS, Haydée da Cruz. Secretária municipal de administração de Diamantina. Junho, 2007.

SILVA, Maria Rita Porto. Funcionária da secretaria de turismo do município de Diamantina. Junho, 2007.

SILVA, Paulo Márcio. Diretor do departamento de finanças do município de Tiradentes.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.