



## DESAFIOS REGIONAIS E LIMITES LOCAIS PARA O NOVO PLANO DIRETOR DE ITAÚNA – MG

Alfio Conti  
Renata Nogueira Herculano  
Gustavo Adolfo Tinoco Martínez

### Resumo

O planejamento regional no Brasil está longe de ser uma realidade, entretanto, a evolução da estrutura urbana e regional apresenta novos desafios que os instrumentos de planejamento locais são chamados a enfrentar, mas que, ainda, são incapazes de resolver. Este trabalho elege como estudo de caso a cidade de Itaúna e, após apresentar a evolução do contexto regional no qual a cidade de Itaúna se insere, demonstrando como essa integra um aglomerado urbano (do qual fazem parte também as cidades de Pará de Minas, Igaratinga, Itatiaiuçu e Florestal) localizado na sub-região Leste da região Centro-Oeste do espaço perimetropolitano de Belo Horizonte, apresenta a proposta de revisão do Plano Diretor. Na análise da minuta são avaliadas, em um primeiro momento, suas propostas, apontando seus limites e suas contradições e, em um segundo momento, são indicados alguns caminhos possíveis para que o instrumento de planejamento municipal possa responder aos desafios que os processos regionais estabelecem.

**Palavras chaves:** Espaço perimetropolitano Aglomerado urbano. Cidades médias. Plano diretor.

### O espaço perimetropolitano, a região Centro Oeste e a sub-região Leste

O espaço perimetropolitano de Belo Horizonte é um espaço complexo em razão de sua heterogeneidade (CONTI 2009). Nele podem ser encontradas:

- regiões fortemente vinculadas ao centro metropolitano, como a região Centro-Oeste que é caracterizada por possuir um conjunto de cidades (entre elas várias de porte médio) significativamente articuladas entre si, com uma estrutura urbana madura;
- regiões ocupadas por aglomerados urbanos, como a região Leste-Sudeste que, apesar de serem polarizados principalmente pela metrópole, gozam de um grau significativo de autonomia;



- regiões com uma rede urbana menos complexa e polarizada isoladamente por cidades médias, como é o caso da região Norte-Noroeste;
- regiões com uma estrutura urbana incipiente em fase de organização e articulação com a metrópole, como a região Sudoeste;
- regiões ainda bastante rurais, articuladas de maneira imperfeita com o centro da metrópole, que é o caso da região Norte.

Entre todas elas destaca-se a região Centro-Oeste por ter um sistema urbano maduro e articulado que compreende um conjunto de cidades estruturadas e organizadas em volta de um centro urbano importante de escala regional, representado por Divinópolis. Tem relações importantes com a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), sustentadas por uma importante rede de infraestruturas viárias que se abre, radialmente, a partir do centro metropolitano tendo três eixos importantes: a rodovia BR-262 em direção ao Triângulo Mineiro, a rodovia BR-381 em direção à metrópole de São Paulo e a rodovia MG-050, em direção ao norte do Estado de São Paulo. Estes eixos são articulados por um conjunto de rodovias estaduais e federais que as interligam formando uma importante rede viária e rodoviária.

Na sua porção sudoeste, a região Centro-Oeste entra em contato com a região polarizada pela cidade de Ribeirão Preto no Estado de São Paulo que, por sua vez, está ligada à metrópole nacional de São Paulo. Esta região de contato entre as áreas de influência de São Paulo e Belo Horizonte encontra-se em uma situação de relativo equilíbrio, no que diz respeito às polarizações das capitais paulista e mineira, após a metrópole de Belo Horizonte ter aumentado sua área de influência a partir de 1950, e especialmente ao longo das décadas de 1960 a 1980 (LELOUP 1970, AMORIM FILHO, BUENO e ABREU 1982) até chegar às encostas da Serra da Canastra e às margens da Represa de Furnas. Na sua porção noroeste, a região Centro-Oeste articula-se, cada vez mais, com o subsistema de centros urbanos emergentes do Alto São Francisco, sistema este que foi definido por Amorim Filho, Bueno e Abreu como “formado pelas cidades de Abaeté, Dolores do Indaiá, Bom Despacho, Arcos e Bambuí, ligadas a cidades de hierarquia superior como Formiga, Divinópolis e, sobretudo, Belo Horizonte” (AMORIM FILHO; BUENO; ABREU, 1982, p. 198). A integração acaba ampliando a influência de Belo Horizonte na direção oeste do Estado. Na porção norte, esta região entra em contato com a área de influência de Sete Lagoas, polo regional da região Norte-Noroeste. Na porção leste, o contato com a RMBH é mediado pelos centros urbanos de Itaúna e Pará de Minas, considerados cidades médias propriamente ditas, distantes entre



si pouco mais de 20 km e unidas há quase 50 anos pela rodovia MG-431, com Itaúna localizada no entroncamento da MG-431 com a MG-050 e Pará de Minas no entroncamento da MG-431 com a BR-262. Ambas as cidades são localizadas a uma distância de menos de 100 km do centro da metrópole e fazem divisa com a RMBH. A parte sul dessa região é delimitada pela rodovia BR-381 e, ao sudoeste, pela, já mencionada, Represa de Furnas.

A região Centro-Oeste é aquela que apresenta o sistema urbano mais articulado com o maior número de centros urbanos com mais de 10.000 habitantes e aquela que apresenta também o maior número de centros urbanos emergentes (AMORIM FILHO 2007), vários dos quais, por se localizarem no limiar superior desta categoria, encontram-se muito próximos de se tornarem cidades médias propriamente ditas. Uma das características mais importantes desse sistema urbano é a presença de um segundo nível de centros urbanos, abaixo do centro regional, caracterizado por polarizar sub-regiões distintas. Esta polarização se concretiza por meio de um processo de associação entre centros urbanos que desenvolvem, também, relações de tipo horizontal entre si, em geral se complementando do ponto de vista econômico-funcional, gerando uma repartição sub-regional com características e dinâmicas específicas.

Cada sub-região possui uma economia diferenciada das demais, com dinâmicas econômico-espaciais e demográfico-espaciais específicas e com importantes consequências político-urbanísticas; estas sub-regiões são:

- a sub-região Noroeste que é polarizada pelos sub-centros regionais de Nova Serrana e Bom Despacho, ambos considerados como centro emergentes;
- a sub-região Centro Sudeste que é chefiada por Divinópolis e é sem dúvida a região mais importante do ponto de vista econômico, produzindo com seus municípios maiores quase um terço da riqueza da região Centro-Oeste;
- a sub-região Sudoeste que é polarizada pela cidade média propriamente dita de Formiga, em associação com o centro emergente, relativamente próximo, de Arcos;
- a sub-região Leste que é polarizada pelos sub-centros associados de Itaúna, estudo de caso deste trabalho, e Pará de Minas, que a dominam do ponto de vista econômico. Estas duas cidades, consideradas cidades médias propriamente ditas, estão localizadas muito próximas entre si e cada uma desempenha um conjunto de funções com um grau significativo de complementação. A base econômica de cada uma é articulada e variada: enquanto Pará de Minas é importante pelo setor avícola e pelo beneficiamento do leite, Itaúna sobressai-se pela presença do setor siderúrgico e pelo setor da educação com a presença da Universidade de



Itaúna. Ambas possuem um setor terciário dinâmico. A integração econômica e a proximidade, associada à presença da rodovia MG-431, induziram um processo específico de ocupação do espaço ao longo desta rodovia, ocupação esta que se manifesta especificamente por meio da implantação de indústrias de porte variado, com a presença rarefeita da ocupação residencial, limitada, até o momento, àqueles povoados rurais mais antigos. As indústrias instaladas são ligadas ao setor da siderurgia e da fundição e estão implantadas mais próximas da cidade de Itaúna, enquanto as outras atividades econômicas presentes pertencem ao setor avícola e localizam-se mais perto da cidade de Pará de Minas. A presença de um sistema de linhas de ônibus intermunicipais, associadas, também, ao transporte de trabalhadores por parte das próprias empresas, inibe, por enquanto, o processo de crescimento residencial ao longo da rodovia, que se caracteriza como um espaço com baixa densidade de ocupação.

Esta sub-região, do ponto de vista administrativo, compõe o colar metropolitano (municípios limítrofes à RMBH) e os dois sub-centros regionais, além das claras relações com Belo Horizonte, exercem influência em alguns municípios localizados dentro dos limites administrativos da RMBH, como Florestal, que continua dependendo significativamente de Pará de Minas, do qual foi distrito por muito tempo, e Itatiaiuçu que, separado da parte central da RMBH pela presença da serra que tem o mesmo nome, ainda depende fortemente da cidade de Itaúna; entre os outros municípios de dimensões menores, polarizados por estas duas cidades, encontra-se Igaratinga que, polarizado por Pará de Minas, destaca-se pela presença do setor cerâmico.

Trata-se de um espaço fortemente integrado com o espaço metropolitano de tal forma que nele se repercutem os efeitos dos processos em curso na RMBH, um dos quais, talvez o mais evidente, é a presença de novas urbanizações decorrentes, de um lado do processo de descentralização urbana ligado mais diretamente às consequências da organização interna e da infraestruturação viária e rodoviária da RBMH e da região central do estado, e do outro de processos que se desenvolvem em escala local como consequência do processo de crescimento e fortalecimento da polarização das cidades principais.

## **O aglomerado urbano de Pará de Minas, Itaúna, Igaratinga, Itatiaiuçu e Florestal**

Segundo Conti e Martinez (2019) as cidades de Pará de Minas, Itaúna, Igaratinga, Itatiaiuçu e Florestal formam um aglomerado urbano, já que atendem a todos os critérios necessários



para a identificação da existência de um aglomerado urbano (CONTI E MARTINEZ 2017), seja aos três critérios de ordem funcional, sendo estes:

- 1- o critério da troca, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano devem necessariamente ter importantes e intensos fluxos de troca de pessoas e de mercadorias;
- 2- o critério da polarização, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano devem necessariamente polarizar o espaço desempenhando relações de domínio, dependência ou associação entre si, tendo sempre um núcleo urbano central considerado como o mais importante; e
- 3- o critério da complementação de funções, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano devem necessariamente ter uma complementação de funções na escala urbana e regional;

e aos três critérios de ordem morfológica (o primeiro dos quais é considerado necessário e suficiente enquanto os dois restantes são considerados como necessários, mas não suficientes), sendo estes:

- 1- o critério das características morfológicas necessárias, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano devem necessariamente apresentar um processo de crescimento e amadurecimento da estrutura urbana e urbano regional buscando, ao mesmo tempo se transformarem em cidades médias propriamente ditas, tanto do ponto de vista morfológico quanto do ponto de vista funcional, e articular e conformar uma estrutura na escala regional composta pelo conjunto de centros urbanos envolvidos e seus eixos de ligação;
- 2- o critério da distância, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano são, em geral, próximos entre si;
- 3 – o critério da conexão, entendendo que os centros urbanos por pertencerem a um aglomerado urbano são conectados entre si por eixos viários regionais que podem permitir a criação e manutenção de fluxos de troca de mercadorias e pessoas.

O formato do aglomerado é composto pelas duas cidades principais que formam o núcleo central unidas entre si pelo eixo da rodovia MG-050, com as cidades menores que se relacionam com pelo menos uma das cidades principais: Igaratinga e Florestal com Pará de Minas pelas rodovias BR-262 e LMG-818 e Itatiaiuçu com Itaúna pela rodovia MG-431. No caso de Pará de Minas a proximidade é tão grande que chega quase a inibir o aparecimento de novas urbanizações, especialmente no eixo Pará de Minas-Igaratinga, ocasionado pela



soma de dois fatores: de um lado a topografia e do outro o crescimento das urbanizações existentes que, como foi visto, formam um todo o quase com o distrito sede de Igaratinga. A análise das características dos eixos e a determinação de suas fases de evolução determinando o estágio no qual cada um se encontra são importantes para compreender o grau de desenvolvimento e amadurecimento de sua estrutura. A definição dos estágios de crescimento foi feita por Conti e Vieira (2015a) que elaboraram um diagrama de evolução dos eixos que é composto por quatro estágios, sendo o estágio mais simples de nível 4 sem urbanizações expressivas até o estágio de nível 1.1 que prevê a conurbação ao longo do eixo entre as urbanizações existentes e os centros urbanos localizados nas extremidades dele. Utilizando o diagrama têm-se que:

- o eixo Pará de Minas-Igaratinga encontra-se no estágio 2.1, com a conurbação entre as urbanizações próximas e o distrito sede, pois entende-se que Igaratinga, Antunes e Torneiros formam cada vez mais um único organismo urbano. Acredita-se que o espaço periurbano em volta desse eixo tenha grande potencialidade pela presença da rodovia federal duplicada e pela proximidade com Pará de Minas podendo-se transformar em um eixo logístico com atividades industriais importantes ao longo dele;
- o eixo Pará de Minas-Florestal encontra-se no estágio 3.1 no qual há formação extensiva de novas urbanizações, com urbanizações importantes como Tavares, Gameleira e Matinha. Este eixo não é constituído por uma única rodovia, mas por duas, a rodovia federal BR-262 e a rodovia municipal LMG-818. As urbanizações próximas de Pará de Minas como Ascensão/Bom Jesus do Pará e Limas do Pará são consideradas como estruturadoras do espaço periurbano imediato de Pará de Minas.
- o eixo Pará de Minas-Itaúna encontra-se no estágio 3.1 com a formação extensiva de urbanizações tendo um grande potencial de desenvolvimento em curto/médio prazo;
- o eixo Itaúna-Itatiaiuçu é o mais dinâmico do aglomerado urbano por ter muitas novas urbanizações em processo de conurbação entre si, não havendo, no entanto, a existência de um centro de eixo que possa polarizar o conjunto das urbanizações. A urbanização de Córrego do Soldado não possui, até hoje, esta capacidade e acredita-se que o cenário futuro pelas novas urbanizações polarizadas por esta urbanização, será aquele de se integrar funcionalmente e se conurbar com a cidade de Itaúna. As novas urbanizações próximas de Itatiaiuçu, assim como para Igaratinga, são vistas como parte integrante do organismo urbano, compondo com o distrito sede. Este eixo, em razão de sua complexidade, divide-se, considerando os estágios de desenvolvimento dos eixos, entre os estágios 2.2 e 2.1, sendo o



estágio 2.2 presente na porção do eixo próximo de Itaúna, onde há novas urbanizações em processos de conurbação, e o estágio 2.1 presente na porção do eixo próxima de Itatiaiuçu, causado pela conurbação em curso entre as novas urbanizações e o distrito sede.

A localização desse aglomerado é estratégica, pois regula as relações do espaço metropolitano da capital mineira com o espaço perimetropolitano da região Centro-Oeste ao qual pertence, funcionando, de fato, como filtro, absorvendo e limitando parte dos processos territoriais em curso na RMBH. Resulta claro como o aparecimento de novas urbanizações encontra na estrutura urbana existente um suporte adequado para que estas se localizem buscando realizar os objetivos pelas quais foram criadas (viabilidade mercadológica, otimização dos lucros, etc.), sem ou quase se importar com as discriminações de ordem legal impostas pelos instrumentos de planejamento locais em vigor que se mostram incapazes de ler, conter e conduzir os processos em curso. Como consequência as novas urbanizações, especialmente no caso dos novos assentamentos (principalmente loteamentos ou chacreamentos), geram impactos na gestão da administração local que acabam por absorvê-los transformando-os em áreas urbanas. Esse crescimento urbano difuso, que acontece à revelia dos planos e, pelo menos oficialmente, da vontade das administrações públicas, é recorrente nesse espaço regional. Os atores que estão por trás disso buscam a maximização dos lucros fornecendo produtos que atendam aos desejos de grupos de renda média e alta, propondo modelos e produtos imobiliários nos moldes daqueles encontrados e difundidos na RMBH. O impacto na paisagem é notável, na medida que alteram o uso de rural para urbano implicando na imediata retirada das massas de vegetação existente, configurando-se como ilhas fechadas. Em alguns casos os empreendedores reconhecem o valor paisagístico de certas áreas, mas esse reconhecimento vincula-se unicamente à valorização do produto imobiliário em si, sem que haja uma efetiva preservação da paisagem e comprometimento com seu valor coletivo. Os empreendimentos tomam-se utilizadores passivos da paisagem incorporando-a unicamente em termos de visadas, como é o caso dos condomínios localizados ao longo da margem da represa do Benfica.

Acredita-se, também, que a concessão das rodovias com a implantação das praças de pedágio tenha sustentado esse processo na maior parte da região de estudo, fomentando a difusão urbana intramunicipal ou intraregional, fazendo com que as novas urbanizações, além de serem implantadas pelo capital imobiliário local, sejam compostas por pessoas que moram nas cidades da região. Entretanto algumas partes desse espaço regional continuam a manter uma relação mais profunda e estrutural com a RMBH, sendo essas aquelas partes que são



alcançáveis, pelas rodovias, sem pagamento de pedágio, como o caso de Itatiaiuçu e Florestal que, em razão disso, ainda mantém, uma parte considerável da população moradora das novas urbanizações como pendulares. Esta situação é particularmente evidente para o município de Itatiaiuçu devido a presença da rodovia federal duplicada BR-381 e por ser a continuação espacial do vetor oeste da RMBH.

O aglomerado urbano de Pará de Minas, Itaúna, Igaratinga, Itatiaiuçu e Florestal que estrutura a sub-região leste da região Centro-Oeste do espaço perimetropolitano de Belo Horizonte desempenha um importante papel de regulação dos fluxos e dos processos entre a RMBH e a região Centro-Oeste, funcionando, como foi visto, como um elemento filtro.

Outro aspecto que chama atenção é que todas as cidades que fazem parte do aglomerado têm crescimento positivo com taxas elevadas e parecidas, próximas de 1% ao ano. Não é improvável que algumas das pequenas cidades possam ingressar na próxima década no primeiro nível das cidades médias com um formato multicêntrico resultado da conurbação entre o distrito sede e as urbanizações mais próximas. Essa condição desperta certa atenção obrigando, de um lado a acompanhar o crescimento dessas cidades ao longo dos próximos anos e do outro investigar se há (parecendo bastante provável) situações análogas em outros aglomerados da região Centro-Oeste. Se as duas hipóteses se confirmarem aparecerá claro algo que já foi apontado, ou seja: de como o aglomerado urbano busca uma situação de equilíbrio, em termos hierárquicos, dos centros urbanos que o compõem (as altas taxas de crescimento demográfico que apontam o dinamismo econômicos dos centros urbanos, associadas aos processos de conurbação em curso, são os fatores que indicam esse caminho); de como as relações horizontais de complementação funcional entre as cidades é algo que caracteriza particularmente a região Centro-Oeste.

Considerando a escala hierárquica dos centros urbanos do aglomerado, parece evidente que as cidades principais poderão se tornar individualmente, em curto prazo, cidades médias de nível superior, sendo que em conjunto já trabalham como se fossem uma única grande cidade com potencialidades que chamam atenção em termos de diversificação da base econômica, de dotação de equipamentos de ensino e pesquisa, e de integração com o espaço regional polarizado.

A presença de espaços ainda passíveis de uma ocupação ordenada e sustentável aponta ainda outras possibilidades, como a de desenvolver eixos logísticos ao longo de duas rodovias: na BR-262 entre Igaratinga e Pará de Minas, sendo desta última em direção à praça de pedágio na divisa com o município de Mateus Leme, e na rodovia MG-050 entre Itaúna e



a divisa com o município de Divinópolis. Nesse sentido vê-se como importante a possibilidade de estruturar o eixo de ligação entre Pará de Minas e Itaúna, de uma forma estratégica, melhorando o acesso de Pará de Minas e direcionando novos usos para o benefício dos dois centros urbanos e da população que neles moram. O eixo Pará de Minas-Itaúna pode tornar-se o importante elemento de junção e integração física das duas cidades com a oportunidade e o privilégio de poder ser estruturado ao longo das próximas décadas por parte de uma ação conjunta e concertada das duas administrações.

## **Itaúna e os desafios de um novo instrumento de planejamento local**

A frente das características encontradas no espaço regional do qual a cidade de Itaúna faz parte resulta necessário, e ao mesmo tempo promissor, que a cidade se dote de um instrumento de planejamento que seja à altura, capaz de:

- nortear o crescimento urbano incorporando uma visão de cidade que compreenda as relações que ocorrem entre cidade e território, sendo necessário para tanto, conhecer como o território se constitui, como ele funciona e evolui, suas práticas e seus valores culturais;
- orientar e integrar os processos de transformação do território à escala regional e à escala do aglomerado urbano, sendo necessário abandonar o entendimento de que os limites administrativos municipais são visto como elementos além dos quais não há mais nada, como se o espaço geográfico terminasse neles;
- se articular com os instrumentos de planejamento dos municípios vizinhos, sendo que para fazer isso, é necessária uma política de boa vizinhança com os municípios limítrofes criando canais de comunicação e diálogo pautados na compreensão dos processos que ocorrem no território e que transcendem os limites municipais.

Atender estas exigências é estratégico e de vital importância para os instrumentos de planejamento na escala municipal, pois, implica na construção de uma visão de cidade, que deve ser definida como um objetivo a ser alcançado no futuro próximo, no qual o espaço periurbano e rural não seja visto como algo fixo, imóvel e estático, mas como um espaço



complexo e dinâmico em transformação, um receptáculo de recursos, valores e novas possibilidades.

Definir qual cidade e qual território em uma relação biunívoca e indissolúvel é, hoje em dia, importantíssimo para Itaúna e isso, observando a realidade factual, deve ocorrer em um contexto sócio cultural e político pouco favorável, no qual a participação da sociedade é extremamente limitada, a cultura urbanística ainda está aquém do desejado e a dimensão política assenta-se, em grande parte, na troca de favores e no apoio aos poderes dominantes.

### **O processo e as propostas da revisão do novo Plano Diretor**

O Plano Diretor atualmente em vigor foi aprovado em 21 outubro de 2008, com a lei complementar n° 49 substituindo o Plano Diretor anterior que vigorava desde 1986, e caracterizava-se mais como uma rudimentar lei de uso e ocupação do solo. O plano diretor de 2008 faz parte da safra de planos diretores promovida pela aprovação da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que obriga os municípios com mais de 20.000 habitantes a se dotar de plano diretor ou renovar o plano diretor existente. ° O Estatuto da Cidade prevê ainda no parágrafo 3° do seu Art. 40 que o plano diretor seja revisto, pelo menos, a cada dez anos. Com a incumbência da revisão do Plano Diretor as atividades de revisão foram iniciadas, segundo relatório da comissão municipal de revisão, no ano de 2014 estendendo-se, por quase dois anos, em atividades que previam reuniões entre os técnicos da prefeitura e que eram abertas à participação dos profissionais atuantes no município, os quais podiam contribuir enviando observações e sugestões por e-mail. O resultado dessa atividade foi a elaboração de uma primeira minuta de revisão que foi, em um primeiro momento divulgada entre os técnicos e os profissionais, e em um segundo momento foi apresentada para o plenário da Câmara Municipal. Por fim, em um terceiro momento, foi apresentada à comunidade através de uma consulta pública. Após ser encaminhada à procuradoria pública se tornou o projeto de lei 11 de 2016 que foi contestado por parte da promotoria de justiça que exigiu que a comissão de revisão do plano fosse multidisciplinar e que houvesse audiências públicas, tanto na fase de elaboração quanto de apreciação. Entre os anos de 2016 e 2017 foram feitas reuniões abertas à participação dos cidadãos e realizadas algumas audiências públicas, resultando em uma minuta que foi, no final de 2017, remetida à Câmara Municipal e encontrando-se ainda hoje em fase de apreciação e discussão.



O processo de revisão (mesmo sendo apresentado de uma forma sintética) aponta algumas evidentes anomalias que justificam sua duração e o fato de que a revisão do Plano Diretor ainda não tenha sido concluída.

As anomalias referem-se a duas questões. A primeira tem a ver com um processo de revisão no qual a participação não ocorre da forma desejada e legalmente exigida, estando muito aquém do previsto, com o processo sendo conduzido de uma forma predominantemente tecnocrática através de reuniões com técnicos da prefeitura e profissionais locais. Percebe-se que não há por parte da administração pública esforços para garantir a participação da população na medida que não se buscam outras formas de participação além do simples convite a participar. Estas outras formas de participação, tais como oficinas nos bairros ou nos núcleos urbanos rurais, previstas na metodologia federal, são indispensáveis em virtude do contexto sociopolítico atual, que deveria ser de conhecimento dos técnicos da prefeitura (e que foi referendado na escassa participação nas audiências públicas), que vê o envolvimento principalmente de grupos e agentes que têm interesse em um retorno econômico imediato.

A segunda questão, tão importante quanto a primeira é que, como justificativa de boa parte das proposições, alega-se, mesmo que indiretamente, que, como consta no documento do título: “metodologia detalhada para revisão do Plano Diretor Sustentável Itaúna – 2017”, fornecido em formato eletrônico pela Gerência Superior de Arquitetura, o instrumento de planejamento em vigor era incapaz de adaptar-se à realidade e aos processos em curso, de tal forma que foi necessário, em vários momentos, adequá-lo. O que entende-se, de fato, é que somada à fragilidade processual dada a falta de participação e legitimação popular, as adequações resumem-se a uma consolidação (pouco crítica) das realidades e atendimento (pouco estratégico do ponto de vista do interesse público) aos interesses dos grupos mais organizados e com interesses no capital urbano, resultando no afrouxamento das exigências e na permissão de edificação em áreas, até então, não permitidas (como nas zona de proteção ambiental), chancelando, em vários casos, processos de crescimento ilegais (como no caso da adoção da Lei Complementar nº 60 de 2010, por exemplo, que cria novas áreas de expansão), referendando a quase total incapacidade de controle urbano e desvirtuando, paulatinamente e substancialmente, a proposta do Plano Diretor de 2008. Em suma, o que se observa é o estabelecimento de um conceito/visão antagônico de cidade, até então definido como objetivo a se alcançar em médio prazo.

Estes aspectos constituem um preâmbulo bastante desanimador que foi confirmado analisando em detalhes a minuta de revisão do Plano Diretor.



Nesse documento as alterações são preocupantes, pois afetam de maneira contundente o crescimento urbano deixando a cidade e o território aos cuidados de agentes imobiliários, cuja parcela especuladora, promoverá impactos na estrutura urbana e regional desvirtuando os caracteres próprios da cidade e de seu espaço de forma irreversível, marcando negativamente o futuro da cidade com custos que serão arcados por parte de toda a sociedade civil.

Sem detalhar a análise minuciosa feita da minuta, que será deixada para outra oportunidade, pois extrapolaria as dimensões e os objetivos deste trabalho, pretende-se apontar aqui as alterações de conjunto e estruturais mais alarmantes.

Em termos gerais a minuta promove o aumento da complexidade e burocratização normativa em detrimento da simplicidade e clareza, especialmente na área urbana, clara consequência do papel preponderante dos técnicos da administração pública na elaboração desse documento. Sendo assim, por começar, cabe apontar que há uma subdivisão da macrozona urbana em seis regionais, sem ser clara a razão pela qual foram criadas. No zoneamento há a criação de novas zonas e a expansão de algumas já existentes, como é o caso da Zona Central Secundária (ZCS) que na porção leste da cidade incorpora, ao sub-centro funcional do Padre Eustáquio, dois bairros com usos exclusivamente residencial, o que não faz sentido por se tratar de um zoneamento que corresponde aos sub-centros funcionais da cidade, já consolidados e reconhecidos, com a presença de usos mistos, onde o uso exclusivamente residencial se não é minoritário certamente não é predominante. As novas zonas propostas são a Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM), a Zona Terciária Especial (ZTE), a Zona Central Perimetral (ZCP) e a Zona Mista Adensável (ZMA), passando o total de zonas de sete para onze. A primeira delas trata-se de uma zona que deveria ser incluída nas sub-zonas da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) sendo incorporada na ZPA-2, mas que foi criada como zoneamento exclusivo para porções de área próximas de Barragem do Benfica, que será analisada com mais detalhes mais adiante, e nas quais tem-se resquícios de Mata Atlântica; a segunda é difícil entender sua razão pois suas características não se diferenciam daquelas da Zona Mista (ZM); a terceira é totalmente questionável, pois trata-se de partes próximas do centro tradicional que, ou deveriam ser incorporadas à Zona Central Adensada (ZCA), valendo o que consta nessa zona, ou permanecer nas ZM's onde estavam; a quarta é pensada para adensar a parte norte da cidade, como se tratasse de um sub-centro (não existente), o que não é compreensível, visto que esta porção encontra-se ilhada e com poucas conexões com o resto da cidade. Para a cidade o adensamento residencial em uma região que não há uma dotação significativa de usos que possam suportar tal adensamento pode resultar em sérios



problemas futuros, se tornando mais viável induzir a criação de um terceiro sub-centro delimitando para esse espaço uma Zona Central Secundária (ZCS).

Com relação à distribuição dos parâmetros urbanísticos adotados, percebe-se que as alterações previstas buscam privilegiar certos setores da economia local, principalmente os empreendedores ligados ao ramo imobiliário. A minuta prevê o estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico (CAB) de 2,0 para todas as zonas, sendo que as áreas das ZCS's, correspondentes aos sub-centros funcionais existentes (Santanense e Padre Eustáquio), poderão se valer de um CAB de 3,0. O CAB do centro (ZCA) fica fixado em 2,0, enquanto o restante das zonas poderão exceder o CAB em 0,5, podendo passar, então, de 2,0 para 2,5. A distribuição do parâmetro Cota de Terreno por Unidade Habitacional (CT/UH) segue a mesma lógica, com a possibilidade da construção de 10 unidade habitacionais em lotes de 350 m<sup>2</sup> nas ZCS's (cota de 35m/uh) prevendo um adensamento no entorno da Zona Central Adensada (ZCA), que corresponde ao centro tradicional, permitindo a construção de 8 unidades por lote de 350 m<sup>2</sup> na Zona Central Perimetral (ZCP) que a envolve.

No seu conjunto cabe dizer que é evidente o interesse de priorizar os sub-centros funcionais (Santanense ao Oeste e Padre Eustáquio ao Leste) em detrimento do centro tradicional, embora não seja verificado a relação entre os coeficientes propostos e os praticados nos últimos 10 anos, de modo a tornar ajustada e estratégica a proposição de CAB e a oferta de coeficiente complementar, até o máximo definido. Além disso, considerando a homogeneidade da produção imobiliária local, acredita-se que a utilização de parâmetros com índices igual ou acima de 2,0 pode representar a consolidação do que já é praticado, de modo que o estabelecimento de coeficientes distintos e o seu desdobramento a partir da aplicação de instrumentos urbanísticos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Transferência do Direito de Construir (TDC) mostra-se inócuo. Dessa forma a administração pública acaba priorizando os interesses privados em detrimento dos interesses coletivos que acabam passando em segundo plano. Feitas essas considerações a visão de cidade que está por trás dessas propostas é uma cidade sem uma forma definida a priori, mas que vai se moldar às modas e às tendências do mercado imobiliário, com adensamentos nas áreas valorizadas (não necessariamente onde há ainda capacidade infraestrutural para a ocupação ou adensamento), nas quais serão adotados os limites máximos previstos e nelas dominarão os prédios de luxo, ou as mansões, e com partes rarefeitas localizadas perto das áreas consideradas de baixo valor imobiliário e por consequência (e isso é mais grave ainda) de baixo valor social, sendo essas as áreas consideradas populares onde há também a presença



de conjuntos habitacionais com habitações de interesse sociais, ou das zonas industriais e com equipamentos considerados desagradáveis tais como presídios, cemitérios, etc. O que se revela é uma cidade que atende os interesses individuais, que acirra e espacializa as diferenças sociais, uma cidade dividida, cada vez mais segregada, que afinal se torna espelho da sociedade brasileira contemporânea e por fim uma cidade que perde suas tradições e seus valores, com o provável esvaziamento do centro tradicional, que poderá se tornar abrigo de atividades comerciais pouco sofisticadas e com a perda da memória do seu passado com a derrocada do seu patrimônio histórico e arquitetônico.

A minuta de revisão trata também das áreas que não pertencem ao distrito sede diferenciando-as em termos de macrozoneamento, propondo mais duas macrozonas além das duas existentes (macrozona urbana e macrozona rural) sendo estas: a macrozona de Expansão Urbana e a Macrozona Urbana de Turismo Sustentável. As duas novas macrozonas pelas suas características despertam muitos questionamentos. Em primeiro lugar a macrozona de Expansão Urbana, não prevista na lei de 2008, poderia ser algo bem visto na medida que desempenharia o papel de identificar áreas passíveis e de interesse de expansão para a cidade, para acompanhar o processo de crescimento urbano, entretanto, em dois aspectos se torna equivocada:

1 – identificando áreas de expansão da cidade se contrapõe à lei de 2008 que previa limitar as áreas de expansão para fomentar o adensamento urbano, a ocupação dos vazios e a otimização das infraestruturas instaladas, considerando que a cidade tinha e ainda tem áreas urbanas não ocupadas ou subocupadas (da ordem de 17% do território da sede urbana, segundo dados do diagnóstico integrado elaborado para o Plano Diretor de 2008, dado este não atualizado no diagnóstico elaborado em 2017) e referenda processos de parcelamentos ocorridos às margens da lei;

2 – traçando uma área de expansão utilizando um critério totalmente questionável que é através da modulação do território em quadrantes de 500 metros de lado que aparentemente ignora as tendências de expansão da mancha urbana, desconsidera as condicionantes ambientais, as condicionantes infraestruturais e a estrutura fundiária existente.

A modulação do território em quadriculas adquire as conotações de um ato arbitrário e insustentável sob todos os pontos de vista e as razões tendentes a justificar a escolha resultam serem paliativas demonstrando falta de discernimento, sendo elas descritas no documento fornecido pela Gerência Superior de Arquitetura, anteriormente citado:



“- Permitir a identificação precisa e inconfundível dos limites da área de expansão, através de coordenadas cartesianas;

- possibilitar o controle da ocupação progressiva da Zona de Expansão Urbana;
- evitar os vazios urbanos causados por ocupação desordenada;
- evitar ônus ao município com instalação de infraestrutura em vazios urbanos;
- permitir melhorias no planejamento da mobilidade urbana;
- indiretamente auxiliar no controle da segurança pública.” (Pag. 21)

A Macrozona de Expansão não se limita ao distrito sede mas encontra-se também para os núcleos urbanos rurais pelo quais prevê uma expansão quadricular que, assim como ocorre para o distrito sede, pouco informa no processo de crescimento destes últimos, ignorando, o aparecimento de loteamentos em áreas rurais como aqueles ao longo da MG-431 na saída em direção ao município de Itatiaiçu e localizados antes da barragem do Benfica. O arranjo proposto, no seu conjunto, se estrutura direcionando o crescimento da cidade em direção sudoeste com a criação de um apêndice que se liga ao conjunto de novas urbanizações que se sucedem até o distrito do Córrego do Soldado. Como é notório, esta sucessão de urbanizações tem sua continuação com outras urbanizações no município de Itatiaiçu até chegar à MG-431 na proximidade da interseção dela com o Rio São João. Essa articulação urbana que ocorre no espaço rural do município é algo que deveria chamar atenção dos administradores locais, pois integra-se com o crescimento urbano ao longo da MG-431 e da barragem do Benfica, a qual é tratada como a quarta macrozona da minuta de revisão do Plano Diretor, que é chamada de “Macrozona Urbana de Turismo Sustentável”. Esta macrozona é situada ao sul da mancha urbana e compreende as áreas do entorno imediato da Barragem do Benfica ocupadas predominantemente por loteamentos transformados em condomínios fechados. Trata-se de uma região que sofre uma grande pressão imobiliária em razão dos atrativos turísticos ligado ao ecoturismo, com a presença da represa e vegetação de porte com resquícios de mata atlântica. A criação desta macrozona teria o objetivo de preservar as características e os recursos naturais existentes, tanto que o zoneamento de ZEPAM foi criado (em detrimento da instituição da APA prevista na lei de 2008), supostamente para preservar estes remanescentes, mas isso não ocorre. Essa macrozona tem seu sentido se incorporada à Macrozona Urbana adotando parâmetros urbanísticos que permitam tutelar os recursos hídricos e ambientais regulando e qualificando a forma de ocupação urbana já existente caracterizada por ter baixa densidade utilizando a figura do condomínio urbanístico regulamentada pela lei federal 13.465 do dia 10 de julho de 2017. Por estas razões esta zona



poderá ter uma denominação específica que seja estrategicamente vinculada ao modelo de parcelamento previsto na lei específica de parcelamento do solo, prevendo, por exemplo, um percentual diferenciado e maior de doação de áreas públicas, mais eficiente para a baixa densidade do que apenas determinar um tamanho de lote que não seja praticado e abrir a oportunidade para a existência de pequenos condomínios de lotes por fração ideal. Uma zona como esta deverá possibilitar a edificação de infraestruturas de lazer e recreativas, tais como clubes, pousadas e hotéis, e sua delimitação deverá considerar:

- as ocupações existentes ao longo das duas margens da MG-431, mesmo não fazendo parte da área de contribuição direta da represa do Benfica e os possíveis vetores de crescimento;
- toda a área de contribuição da represa do Benfica, isso valendo também para a represa a jusante do Angú Seco;

Para concluir esta rápida análise algumas considerações devem ser feitas para a Macrozona Rural que é composta por cinco zonas, duas das quais são definidas como faixas de domínio de dimensão variável a partir do eixo das principais infraestruturas rodoviárias (MG-050 e MG-431) e ferroviária (Ferrovia Centro Atlântica). Uma terceira zona está associada à implantação de equipamentos de impacto como, por exemplo, o aterro sanitário, e as duas últimas são mais abrangentes, sendo uma constituída por áreas consideradas relevantes para a preservação de mananciais e a conservação de remanescentes florestais, que, de fato, são aquelas áreas que não são úteis para atividades do setor agropecuário, e a outra é constituída por aquelas áreas destinadas prioritariamente às atividades econômicas (urbanas e não urbanas). Esse quadro da macrozona rural indica como a visão sobre esse espaço é ainda míope, limitada quase que unicamente aos aspectos de ordem econômico, sem considerar outras possibilidades associadas aos valores paisagísticos e culturais.

## **Os limites e as lacunas da proposta de revisão do novo Plano Diretor**

Os limites e as lacunas da proposta de revisão contidas na minuta colocada à disposição pela prefeitura de Itaúna, como foi visto, são muitas. Uma parte delas, de conjunto e de arranjo estrutural da proposta, foram levantados no item anterior. Se a discussão fosse reaberta seria possível um consistente avanço da proposta, embora ainda permanecem algumas questões estratégicas e fundamentais que a minuta não toca e que se fossem tratados possibilitariam responder à questão de qual seria o papel que Itaúna tem e que precisa desempenhar no território municipal, considerando o aglomerado urbano do qual é uma das cidades principais.



Estas questões são decorrentes de um estudo aprofundado das características, das dinâmicas e dos processos em curso na cidade e do território municipal e para além dele nos territórios dos municípios limítrofes com os quais Itaúna mantém fortes relações, principalmente com Itatiaiuçu e Pará de Minas. Estudo este que parece faltar para a minuta apresentada e que, se fosse feito apontaria o foco nas seguintes questões:

1 – os vetores de expansão apontam para um crescimento das franjas periféricas que acompanham as rede das infraestruturas viárias principais:

em direção oeste, ao longo da MG-050 onde foi vencida a inércia constituída pela topografia e pela presença do distrito industrial, de tal forma que a ocupação urbana tenderá a crescer ao longo da MG-050 nos próximos anos devendo-se prever grandes investimentos imobiliários nessa região.

em direção ao sul e ao sudoeste onde esses dois vetores de crescimento fazem parte de um único processo no qual há o fortalecimento das novas urbanizações e o aparecimento de novas, merecendo ainda mais atenção dada a importância e especificidades ambientais desta porção. Este processo é conduzido pelo fortalecimento do distrito do Córrego do Soldado e pelas urbanizações em volta da Barragem do Benfica, constituindo um anel do qual fazem parte urbanizações localizadas também no território do município de Itatiaiuçu;

2 – o espaço periurbano ao longo da MG-431 tem a tendência de se fortalecer ultrapassando de maneira cada vez mais consistente os limites municipais e integrando as urbanizações localizadas ao longo da MG-431 no município de Itaúna e de Itatiaiuçu, necessitando de um diálogo e de uma proposta comum com a administração pública de Itatiaiuçu;

3 – o espaço entre Itaúna e Pará de Minas ao longo da MG-431 desempenha um papel estratégico para o desenvolvimento e consolidação do aglomerado urbano e como tal deve ser pensado e tratado. Para este espaço será necessário buscar uma proposta em colaboração com a administração de Pará de Minas, pensando em ações comuns dentro dos planos diretores das duas cidades ou elaborando um instrumento de planejamento conjunto para esse espaço.

## Conclusões

As questões apontadas no parágrafo anterior mostram claramente como a cultura urbanística e de planejamento de Itaúna, embora isso pode ser generalizado para grande parte do Brasil, é ainda atrasada, tecnocrática e urbanocêntrica. O território ainda é visto de uma forma



primária, ingênua e trivial, como antítese à cidade e fundamentalmente como um espaço estático de pouca utilidade ou como um espaço de despejo para localizar equipamentos, usos e atividades indesejáveis que devem se localizar longe do núcleo urbano principal.

Resgatar a visão do espaço não urbano, o qual não necessariamente corresponde única e exclusivamente ao espaço rural, e para Itaúna isso vale particularmente, pois absorve e abriga elementos e funções urbanas, em um processo de difusão urbana e de descentralização metropolitana, como um espaço dinâmico e estratégico para o bom funcionamento do território no seu conjunto, é algo necessário e urgente.

Esta necessidade e urgência acaba não sendo percebida por parte dos técnicos e pelas administrações locais que se enveredam na criação e formatação de instrumentos de planejamento que são longe de serem norteadores de uma gestão do território (do urbano ao rural com todas suas nuances intermediárias) que valorize esse espaço e que busque propiciar novas possibilidades para os agentes que nele atuam pautadas no respeito e valorização da paisagem.

Acredita-se que esta mudança de rota não possa ser mais procrastinada mantendo, como foi visto, um “planejamento” (nesse caso as aspas tomam-se obrigatórias) pragmático desvirtuado, feito de um imediatismo de alto custo territorial e social, decorrente da ausência de uma visão (objetiva) futura de território (cidade+paisagem) a partir dos desafios cada vez mais difíceis que a atualidade apresenta. Essa postura, por um lado, da aval à constatação da falta de capacidade da administração pública em fomentar, declarar e bancar os acordos compartilhados que devem disciplinar as atuações no território (resultado de um processo de definição e escolha baseado em regras democráticas com a participação e representação por parte de toda as componente da sociedade) em prol do bem da coletividade, e por outro referenda legalmente (através da aprovação de leis complementares, edição de decretos e leis específicas) decisões tomadas por um grupo organizado de agentes privados, sendo que são estes que acabam ditando as regras e isso é, na atualidade, totalmente inaceitável e deslegitimado.

Espera-se que a minuta da revisão do Plano Diretor de Itaúna seja colocada novamente em discussão e seja revista de forma estrutural, mesmo com a iminência do vencimento do prazo legal, pois sua aprovação a toque de caixa irá impactar o território de maneira negativa e indelével.

## Referências bibliográficas



AMORIM FILHO, O. B.; BUENO, M. E. T.; ABREU, J. F. Cidades de porte médio e o Programa de Ações Sócio-educativas para as populações carentes do meio urbano em Minas Gerais. **Boletim de Geografia Teórica, Rio Claro, Associação de Geografia Teórica, v. 12, n. 23-24, 1982.**

AMORIM FILHO, O. B. **A morfologia das cidades médias.** Goiânia: Vieira, 2007.

CONTI, A. **O espaço perimetropolitano de Belo Horizonte: uma análise exploratória.** Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. 625 f

CONTI, A.; NOGUEIRA, S. M. A.; HERCULANO, R. N. **Morfologia Urbana, paisagem e mercado imobiliário. Uma análise exploratória da cidade de Itaúna.** 1. ed. Rio de Janeiro: Câmara Brasileira de Jovens Editores - CBJE, 2012. v. 50. 137p.

CONTI, A.; VIEIRA, A. A. Os aglomerados urbanos da região leste sudeste da zona perimetropolitana de Belo Horizonte. In: XVI ENANPUR - Espaço, planejamento & insurgências., 2015, Belo Horizonte. **XVI ENANPUR - Espaço, planejamento & insurgências., 2015(a).**

LELOUP, Y., **Les villes du Minas Gerais.** 1970. 301 p. (Thèse de Doctorát) – Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, Paris, 1970.

ITAÚNA. Prefeitura municipal de Itaúna, **Projeto de Lei Complementar nº3, de 9 de fevereiro de 2018** (Substitutivo) Plano Diretor do Município de Itaúna, [http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018091116453700000046597\\_00---plc-03-18---plano-diretor-revisao---substitutivo-.pdf](http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018091116453700000046597_00---plc-03-18---plano-diretor-revisao---substitutivo-.pdf) acessado em 18 de fevereiro de 2019.

ITAÚNA. Prefeitura municipal de Itaúna, **Lei Complementar nº49, de 21 de outubro de 2008** do Plano Diretor de Itaúna,



[http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018082314532000000088636\\_lei-complementar-49-de-2008-plano-diretor-para-envio.pdf](http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018082314532000000088636_lei-complementar-49-de-2008-plano-diretor-para-envio.pdf) acessado em 18 de fevereiro de 2019.

ITAÚNA. Prefeitura municipal de Itaúna, **Amplia área de Macrozona Urbana do Município de Itaúna Altra zoneamentos que menciona e dá outras providências,**

[http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018082314565800000012485\\_lei-complementar-60-de-2010-altera-lc.-49-amplia-area-macro.pdf](http://www.itauna.mg.gov.br/site/resources/anexos/2018082314565800000012485_lei-complementar-60-de-2010-altera-lc.-49-amplia-area-macro.pdf) acessado em 18 de fevereiro de 2019.

ITAÚNA. Prefeitura municipal de Itaúna, **Metodologia detalhada para revisão do Plano Diretor Sustentável 2017**, documento eletrônico, Itaúna, 2017.