

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E O
DESENVOLVIMENTO URBANO DE UBERLÂNDIA (MG)**

JOÃO PAULO GOMES DA SILVA

UBERLÂNDIA

2014

JOÃO PAULO GOMES DA SILVA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E O
DESENVOLVIMENTO URBANO DE UBERLÂNDIA (MG)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Área de Concentração: Análise, Planejamento e Gestão dos Espaços Urbano e Rural.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Geisa Daise Gumiero Cleps

Uberlândia

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

910 Silva, João Paulo Gomes da, 1988-
S586p As políticas públicas de planejamento e o desenvolvimento urbano
de Uberlândia (MG) / João Paulo Gomes da Silva. – Uberlândia,
2014
161 f. : il., gráfs., tabs.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia
Orientador: Geisa Daise Gumiero Cleps
1. Geografia. 2. Espaço urbano. 3. Planos diretores. I. Cleps, Geisa
Daise Gumiero. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Programa de Pós-Graduação em Geografia



JOÃO PAULO GOMES DA SILVA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E O
DESENVOLVIMENTO URBANO DE UBERLÂNDIA (MG)

Geis Cleps.

Professora Dr^a. Geisa Daise Gumiero Cleps - UFU

Professor Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho – UNB

Professor Dr. William Rodrigues Ferreira – UFU

Data: 16 / maio de 2014

Resultado: Aprovado com louvor

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Dóres, pela dedicação, amor e educação que me proporcionou, pelo apoio em todos os momentos de minha vida, sempre será para mim fonte de felicidade e imenso orgulho.

À Danielle, que ilumina meus dias com muito amor e carinho, pelo incentivo, apoio e exemplo de perseverança e obstinação em busca de seus objetivos. Agradeço pelas leituras e sugestões que muito ajudaram na elaboração deste trabalho.

À minha orientadora, a Professora Dra. Geisa Daise Gumeiro Cleps, pela oportunidade, confiança e os ensinamentos transmitidos desde a graduação, sempre com absoluta competência e humildade. Serei eternamente grato pelo rigor de sua orientação e suas correções, sempre pertinentes e objetivas.

À Professora Dra. Beatriz Ribeiro Soares, docente da disciplina “Planejamento Urbano: Contextos e Perspectivas” e integrante da banca de qualificação, minha sincera admiração pela competência ímpar e dedicação à vida acadêmica. Agradeço pelo entusiasmo, estímulo e as diversas contribuições ao delineamento dessa dissertação.

Ao Professor Dr. William Rodrigues Ferreira, pelos ensinamentos transmitidos desde a graduação. Sempre disponível e cortês, esteve presente nas bancas de qualificação e defesa deste trabalho. Sou grato pelas importantes contribuições e palavras de apoio, sempre em boa hora.

Ao Professor Dr. Fernando Luiz de Araújo Sobrinho, pela leitura criteriosa, valiosos ensinamentos e correções que contribuíram muito para o meu amadurecimento científico.

Aos funcionários das Secretarias de Planejamento Urbano, Trânsito & Transportes e, Habitação, da Prefeitura Municipal de Uberlândia, agradeço a atenção a mim dispensada, os esclarecimentos e informações prestadas. Os dados, mapas e documentos disponibilizados foram vitais para a análise da produção do espaço urbano em Uberlândia.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por fornecer os recursos financeiros vitais para o desenvolvimento dessa pesquisa

À todos os funcionários da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), que em diferentes etapas colaboraram para a execução desse trabalho.

À todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“Nenhum problema pode ser resolvido dentro dos limites da consciência que o criou.”

Albert Einstein

RESUMO

No Brasil as cidades cresceram, em geral, de forma acelerada e à margem de regulações legais. A forma de ocupação do solo urbano, associada a iniciativas de planejamento pouco integradas, acabou por influenciar negativamente a infraestrutura urbana, impactando na qualidade de vida da população. O Planejamento urbano se institucionaliza no Brasil em meados da década de 1960, enquanto a maior parte dos problemas urbanos já estava consolidada. Sendo assim, as políticas públicas de planejamento, surgiram como uma tentativa do Estado em reverter essa situação de crise. O novo quadro jurídico e administrativo, montado a partir da constituição de 1988, forneceu às prefeituras municipais instrumentos jurídicos que permitem atuar de forma mais incisiva sobre a propriedade, de modo a regular o mercado imobiliário, visando baratear o custo da moradia e, ao mesmo tempo, ampliar a arrecadação de recursos para o financiamento da infraestrutura urbana. Nesse sentido, o plano diretor se constitui o principal instrumento de planejamento para uma cidade e serve de base para sua gestão. Diante deste contexto, a pesquisa buscou compreender o papel desempenhado pelas políticas públicas de planejamento no desenvolvimento urbano de Uberlândia bem como na sua estruturação espacial. Buscou-se discutir como a legislação urbanística do município, em especial os planos diretores de 1994 e 2006, influenciaram as ações do poder público municipal nos últimos anos e conseqüentemente, na configuração atual do espaço urbano da cidade de Uberlândia. O estudo permitiu constatar que as ações voltadas a ordenar o espaço urbano por meio de Planos Diretores vão além de uma obrigação constitucional, sendo também uma estratégia política, econômica e cultural, cujo objetivo é impor a necessidade de intervenção no espaço como uma tentativa de legitimar o projeto de cidade proposto como o mais coerente e viável.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Produção do Espaço, Uberlândia (MG).

ABSTRACT

In Brazil the cities grew, in general, in an expedited manner and margin of legal regulations. This kind of occupation of urban land planning initiatives associated with poorly integrated, eventually negatively influence the urban infrastructure, impacting on quality of life. Urban planning is institutionalized in Brazil in the mid -1960s, while most urban problems was already consolidated. Thus, public policy planning, emerged as an attempt by the state to reverse this crisis. The new legal and administrative framework, assembled from the 1988 constitution, municipal governments provided legal instruments to act more forcefully on the property, so as to regulate the real estate market, aiming to reduce the cost of housing and at the same time, extend fundraising to finance urban infrastructure. In this sense, the master plan constitutes the main planning instrument for a city and serves as the basis for its management. Given this context, the research sought to understand the role of public policies in urban development planning of Uberlândia well as its spatial structure. We attempted to discuss how the city planning law, particularly the master plans of 1994 and 2006 influenced the actions of municipal government in recent years and consequently, the current configuration of urban space in the city of Uberlândia. Results pointed out that actions to order the urban space through Master Plans go beyond a constitutional obligation, also being a political, economic and cultural strategy, which aims to impose the need for intervention in space as an attempt to legitimize the city project proposed as a more coherent and viable.

Keywords: Urban Planning, Master Plan, City Statute, Production of Space, Uberlândia (MG).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Aspecto da Cidade de Londres no século XIX	25
Figura 2 – Modelo de Cidade Jardim Proposto por Ebenezer Howard	27
Figura 3 – Aspecto da Cidade de Paris e o sistema viário resultante da reforma urbana realizada pelo Barão de Haussmann	29
Figura 4 – Planta da Cidade de Belo Horizonte, elaborada por Aarão Reis	30
Figura 5 – Favela de Paraisópolis, vizinha ao Bairro Morumbi, em São Paulo-SP	39
Figura 6 – Atacadista “Alô Brasil”, em foto da década de 1950	62
Figura 7 – Uberlândia (MG) – Capital Regional: Conexões externas	67
Figura 8 – Aspecto de Casa Comercial em Uberabinha	75
Figura 9 – Aspecto da Avenida Afonso Pena no início do século XX	76
Figura 10 – Aspecto da malha urbana, com destaque para a Praça Sérgio Pacheco, na década de 1970	80
Figura 11 – Vista aérea do Campus Umuarama da Universidade Federal de Uberlândia, na década de 1960	82
Figura 12 – Uberlândia: Eixos de Estruturação Urbana Propostos no Plano Diretor (1994)	94
Figura 13 – Uberlândia: Estruturação urbana Proposta, a partir dos eixos de expansão no Plano Diretor (1994)	95
Figura 14 - Questionário Aplicado à população durante a Revisão do Plano Diretor (2006)	103
Figura 15 - Localização dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no bairro Shopping Park, em Uberlândia-MG	126
Figura 16 - Aspecto da ocupação localizada no Campus d o Glória, da Universidade Federal de Uberlândia em 2012	131
Figura 17 - Círculo vicioso dos fatores que comprometem à mobilidade urbana.	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: Proporção de municípios com Planos Diretores, segundo as regiões e as classes de tamanho da população dos municípios / 2005-2012	55
Gráfico 2 – Brasil: Proporção de instrumentos de política urbana nos municípios / 2012	57

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Município de Uberlândia: Localização Geográfica	58
Mapa 2 – Uberlândia: Área urbana e Divisão por Setores - 2013	87
Mapa 3 – Uberlândia: Zoneamento urbano em 2006 (de acordo com a Lei nº 245/2000, em vigor até 2011)	110
Mapa 4 – Uberlândia: Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo urbano 2014 (Conforme Lei Complementar Nº 583, de 7 de março de 2014)	111
Mapa 5 – Uberlândia: Sistema Ciclovitário Proposto no Plano de Transporte e Mobilidade (2010)	138
Mapa 6 – Uberlândia: Expansão do Sistema Integrado de Transportes – Plano de Transportes e Mobilidade, 2010.	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Triângulo Mineiro: Implantação de rodovias no período de 1958 à 1987	61
Quadro 2 - Resumo das Ações Propostas no Plano Diretor de 1994	90
Quadro 3 - Minas Gerais: Cidades Médias com planos diretores aprovados entre 1988 e 1999.	99
Quadro 4 - Síntese das diretrizes, objetivos e resultados do Plano Diretor de Uberlândia/2006	116
Quadro 5 - Tipologia de Municípios utilizada nas análises do Plano Nacional de Habitação - 2009	120
Quadro 6 - Principais Empreendimentos Habitacionais desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação: 2006-2011	123
Quadro 7 - Uberlândia: Assentamentos Precários, PLHIS, 2009	129
Quadro 8 - Uberlândia: Obras Projetadas e Contempladas pelo PAC2 Mobilidade urbana cidades médias	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil: Série Histórica da taxa de urbanização – IBGE	38
Tabela 2 - Brasil: municípios por faixa populacional, 2012	53
Tabela 3 - Uberlândia: Participação de no efetivo Populacional Regional/2010	64
Tabela 4 - Uberlândia: Evolução populacional 1940 à 2010	66
Tabela 5 - Uberlândia: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de 2010.	68
Tabela 6 - Uberlândia: Evolução do número de estabelecimentos por setor do IBGE - 2011	68
Tabela 7 - Uberlândia: Número de empresas formais por subsetores do Terciário – 2011	69
Tabela 8 - Uberlândia: Número de matrículas, escolas e docentes – 2011	70
Tabela 9 - Uberlândia: Número de estabelecimentos de saúde (agosto/2013).	71
Tabela 10 - Uberlândia: Nº Empresas Formais nos Subsetores do Setor Secundário – 2011	72
Tabela 11 - Uberlândia: Produção Agrícola e Área Plantada (2008-2011)	72
Tabela 12 - Uberlândia: Evolução do Rebanho bovino, suíno e de aves (2007- 2011).	73
Tabela 13 - Déficit Habitacional calculado para Brasil, Minas Gerais e Uberlândia, FJP - 2010	120
Tabela 14 - Uberlândia: Relação entre população, domicílios e setores do Plano Diretor, PLHIS, 2009	121
Tabela 15 - Uberlândia: Ciclovias implantadas, SETTRAN, 2014	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS - Áreas de Especial Interesse Social.

APL - Arranjo Produtivo Local.

APP - Área de Preservação Permanente.

BDI - Banco de Dados Integrados.

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento.

BNH - Banco Nacional da Habitação.

BRAP - BRAP Engenharia Ltda.

BRT - *Bus Rapid Transit*.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina.

CIAM - *Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*.

CIS - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Paranaíba.

CISTM - Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Triângulo Mineiro.

CISTRI - Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência e Emergência da Macrorregião do Triângulo do Norte.

CIDES - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

CTB - Código de Trânsito Brasileiro.

CNES - Cadastro nacional de Estabelecimentos de Saúde.

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

EBTU - Empresa Brasileira de Transporte Urbano.

FCP - Fundação Casa Popular.

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

FJP - Fundação João Pinheiro.

HIDROSERVICE - HIDROSERVICE Engenharia Ltda.

IBAM - Instituto Brasileiro de Apoio aos Municípios.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IFTM - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro.

IPEA - Instituto Brasileiro de planejamento Econômico e Social.

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano.

LOM - Lei Orgânica Municipal.

MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano.

MNRU - Movimento Nacional Pela Reforma Urbana.

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

PAITT - Plano de Ação Imediata em Trânsito e Transporte.

PIB - Produto Interno Bruto.

PROBUS - Programa de Transporte Público por Ônibus.

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação.

PLANMOB - Expressão simplificada de Plano Diretor de Mobilidade.

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social.

REGIC - Estudo de Região de Influência das Cidades.

SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicadas aos Complexos Sociais.

SALTE - Plano de Desenvolvimento de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

SERPHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

SETTRAN - Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes.

SIT - Sistema Integrado de Transporte.

SFH - Serviço Federal de Habitação.

SIT - Sistema Integrado de Transporte.

UFU - Universidade Federal de Uberlândia.

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I - A CIDADE E OS PROBLEMAS URBANOS: NECESSIDADE HISTÓRICA DE PLANEJAMENTO	22
1.1 - Industrialização, urbanização e a necessidade de se pensar as cidades	22
1.2 - A consolidação do urbanismo e as diversas concepções de planejamento que influenciaram a construção das cidades brasileiras	31
1.3 - Características do processo de urbanização no Brasil	37
1.4 - A institucionalização do planejamento urbano no Brasil	41
1.5 - Políticas públicas de planejamento e a Constituição Federal de 1988	47
1.6 - O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos de planejamento e gestão urbana	49
1.7 - Os novos planos diretores: instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano na atualidade	51
CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO DE UBERLÂNDIA (MG) E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO	58
2.1 - Breve Histórico do desenvolvimento de Uberlândia e do Triângulo Mineiro	58
2.2 - Uberlândia: seu papel na rede urbana e sua inserção na economia nacional	65
2.3 - A Produção do Espaço urbano e os primeiros planos urbanísticos de Uberlândia	74
2.4 - Uso e ocupação do solo em Uberlândia	85
2.4.1 - O Projeto Bairros Integrados	88
2.5 - O Plano Diretor de 1994	88
CAPÍTULO III - O PLANO DIRETOR DE 2006 E A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM UBERLÂNDIA-MG	101
3.1 - A revisão do Plano Diretor de Uberlândia e as novas exigências legais: os impactos do Estatuto da Cidade	101

3.2 - A legislação complementar ao plano: parcelamento, uso e ocupação do solo e os instrumentos de gestão urbana em Uberlândia	105
3.3 - Plano Diretor de 2006: principais diretrizes e consequências sobre a cidade	114
3.3.1 - As Consequências do Plano Diretor de 2006 para a questão habitacional em Uberlândia	118
3.3.2 - A Questão da Mobilidade Urbana em Uberlândia: fragilidades e potencialidade do Plano Diretor de 2006	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS	150



Fonte: facebook.com/historiadenberlandia

INTRODUÇÃO



Fonte: Do Autor, 2013

INTRODUÇÃO

Assiste-se na atualidade ao surgimento de uma nova sociedade, mais plural, em que convivem indivíduos com uma grande diversidade de modos de vida, níveis de culturais e com variados graus de poder econômico. Apesar de a evolução do capitalismo propiciar um processo de homogeneização de costumes e valores, as desigualdades persistem e se materializam na cidade – o *lócus* prioritário, onde indivíduos disputam entre si, por oportunidades e, ao mesmo tempo, almejam suas necessidades básicas de habitação, de trabalho, de educação e lazer.

Nesse contexto, é que são elaboradas as políticas públicas de planejamento urbano, que tem por finalidade responder a demandas, principalmente dos setores mais vulneráveis da sociedade. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão dos diversos atores influenciados e da mobilização social.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e a delegação de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas de planejamento possam ser legitimadas e obterem eficácia.

Os conflitos gerados entre os diversos atores envolvidos na (re)produção das cidades podem ser entendidos como decorrentes das diferentes visões de mundo: a visão de um mundo urbano racional, lógico, construído a partir de uma visão técnica da realidade e a visão comum da sociedade, das necessidades particulares e urgentes de intervenções nos problemas urbanos.

Observa-se que as cidades evoluíram e tornaram-se verdadeiros organismos complexos, cuja administração apresenta uma série de problemas organizacionais, sobretudo aquelas de países em vias de desenvolvimento, que exibem grandes dificuldades e frustrações em relação à implantação do planejamento e à adoção de planos diretores, como se vê no Brasil.

A continuidade administrativa também pode ser entendida como um entrave ao planejamento: as cidades são pensadas de modo a concretizar planos de poder. Dessa forma,

completados os mandatos, as projeções do futuro da cidade são radicalmente alteradas, levando ao aprofundamento dos problemas e desperdício de recursos.

O planejamento urbano também esteve contaminado com outros dois problemas graves: a corrupção e a burocracia. Conforme assegura Stephan (2009), a prática da corrupção se aperfeiçoou e se armou com um enorme aparato de disfarces, uma verdadeira arte de esconder as aparências. Por isso, a corrupção é capaz de existir mesmo com planos. Não interessa manter cabeças que pensam em formas legítimas de planejamento. Nestes casos, plano e planejamento são grandes estorvos, e nessa ótica, é melhor ficar sem eles.

Dessa forma diversos planos e leis urbanísticas ao contrário de sua função, favorecem a corrupção e por meio de um complexo aparato burocrático, dificultam o acesso de uma ampla parcela da população à cidade, contribuindo assim, para a expansão da informalidade, ou seja, o solo é ocupado sob uma total ausência de aplicação de regras estabelecidas. Sendo assim, entre a lei e sua aplicação há um abismo mediado pelas relações de poder na sociedade.

Essa contradição na aplicação da lei assume contornos mais complexos no espaço urbano. Não se trata apenas de submeter à ilegalidade parte da população que não tem acesso à cidade. Há uma correlação entre a legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo e o mercado imobiliário. Por outro lado, a fiscalização, de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. A aplicação da lei ocorre em geral, com mais nas áreas valorizadas pelo mercado. Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana, já que o mercado imobiliário visa aos investimentos públicos urbanos.

Sendo assim, o desafio que se apresenta para o planejamento urbano está em alterar as condições que produziram o atual quadro de segregação espacial e de diminuição da qualidade de vida nas cidades. Para tanto, são necessárias medidas no âmbito estrito das políticas públicas de planejamento, acompanhadas de outras, mais amplas, relacionadas aos instrumentos de controle urbano, parcelamento e uso e ocupação do solo, controle ambiental, desenvolvimento econômico e inclusão social.

O tema desta dissertação refere-se, portanto, ao planejamento e gestão urbanos, abordando a eficácia dos planos diretores como a principal forma de intervenção e gestão das cidades brasileiras, tendo como objeto de estudo a cidade de Uberlândia-MG sob a ótica da evolução do planejamento urbano para ela proposto.

O descumprimento das propostas apresentadas em sucessivos planos de estruturação urbana do município ao longo de décadas, contribuiu de forma decisiva para um crescimento excessivamente horizontalizado da cidade, para muito além das áreas já consolidadas e

providas de infraestrutura básica, propiciando a formação de grandes áreas vazias em meio a bairros dotados de acessibilidade facilitada que, no entanto, são usadas para a especulação imobiliária, beneficiando apenas aos seus proprietários.

Esse padrão de ocupação urbana verificado em Uberlândia, leva à segregação espacial, na medida em que leva a população de baixa renda para áreas cada vez mais periféricas, e desprovidas de serviços básicos, em virtude do menor custo dos terrenos. Ou seja, as políticas de urbanização e mobilidade não estão articuladas, apesar de sua interdependência, o que tende a gerar graves problemas do ponto de vista da qualidade de vida, da sustentabilidade ambiental e dos custos de funcionamento da cidade.

Neste sentido, a pesquisa buscará compreender o papel desempenhado pelas políticas públicas de planejamento no desenvolvimento urbano da cidade de Uberlândia bem como na sua estruturação espacial. Pretende-se analisar, como a legislação urbanística do município, em especial os planos diretores, influenciou na ação do poder público municipal nos últimos anos e consequentemente, na configuração atual do espaço urbano da cidade de Uberlândia.

A partir da obtenção dos dados coletados e dos planos (principais instrumentos para análise da pesquisa), verificou-se que a metodologia mais adequada seria a pesquisa descritiva, pois, se optou por descrever e analisar cada fase da evolução do planejamento e gestão urbana em Uberlândia. Como procedimento metodológico utilizado nesta pesquisa, optou-se pelo levantamento histórico, na intenção de realizar uma análise da dinâmica das cidades ao longo da história e da gestão do espaço urbano desde a aplicabilidade do planejamento e a sua eficiência na gestão de Uberlândia.

O levantamento de informações foi feito a partir de diversos vieses de pesquisa: histórica, onde se buscou retratar o histórico do surgimento das primeiras áreas de estudo dedicadas à cidade, bem como da institucionalização do planejamento urbano no Brasil, como também as sucessivas iniciativas de planejamento urbano na cidade de Uberlândia; E multidisciplinar, pelo fato de o planejamento urbano relacionar-se à diversas dimensões, como: institucional, econômica, social, política e, jurídica.

Os dados foram obtidos a partir de extensa pesquisa bibliográfica, constituída de livros, teses, dissertações, artigos científicos, notícias de jornais, relatórios de instituições públicas, mapas, e fotografias relacionadas ao planejamento urbano no Brasil e, seu histórico em Uberlândia. Também fizeram parte dos procedimentos metodológicos a pesquisa documental e investigação de campo, composta por visita à Prefeitura Municipal de Uberlândia, ocasião em que foram obtidos diversos dados, mapas e informações de diversas Secretarias Municipais, tais como planejamento urbano, Habitação, e Trânsito & Transportes.

Os estudos dos pesquisadores docentes do IG/UFU também foram de extrema importância para a pesquisa. Outra forma de pesquisa foi a utilização da internet, já que, foram feitas diversas visitas aos sites do Ministério das Cidades, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), além de portais de periódicos e de diversos grupos de pesquisa dedicados à temática.

Para a elaboração do referencial teórico foram utilizadas obras de diversos autores das mais variadas áreas do conhecimento, como Roberto Lobato Corrêa; Marcelo Lopes de Souza; Manuel Castells; Paulo Singer; Henri Lefevre; Cândido Malta Filho; Ana Fani Alessandri Carlos; Maria Encarnação Beltrão Spósito; Ermínia Maricato; Paulo Dieter Nygaard, além de diversos artigos científicos, com destaque aos de autoria de Roberto Luís de Monte-Mór, Flávio Villaça e, Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Quanto à pesquisa documental foram consultados e analisados os seguintes planos, a saber: Plano de Urbanização da Cidade de Uberlândia (1954), Plano Diretor Cidade de Uberlândia (1991),¹ Plano Diretor de Uberlândia (1994) e, Plano Diretor de Uberlândia (2006). Quanto às informações contidas nos relatórios produzidos pelas instituições públicas foram, em sua maioria, acessadas nos seus respectivos sites, como por exemplo os Bancos de Dados Integrados (BDI), da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

A problemática que norteou a pesquisa foi: dentre tantos planos elaborados ao longo dos anos, por que Uberlândia permanece com as mazelas de uma cidade sem planejamento? Será que as diretrizes de planejamento presentes nos planos elaborados não foram eficazes para a solução dos problemas urbanos de Uberlândia? Qual terá sido o comprometimento do poder público municipal na implementação desses planos? Terá havido então falha na sua gestão, a partir da implantação dos planos diretores?

Como tentativa de responder a estes e outros questionamentos, a pesquisa é organizada em três capítulos, sendo que no primeiro, está apresentada toda a referência teórica utilizada na dissertação. Realizou-se um retrospecto sobre a necessidade de se planejar as cidades, além de apresentar as definições de conceitos como: planejamento urbano, urbanismo e gestão urbana. Foram também abordadas as características básicas da urbanização no Brasil, bem como as iniciativas de planejamento urbano, de seus antecedentes históricos até os dias atuais.

Discutiu-se a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, a partir da criação de Instituições Federais de Planejamento como SFH e SERPHAU. Nesta discussão pretendeu-

¹ Caderno com a versão Preliminar do Plano Diretor de Uberlândia de 1994, elaborado em julho de 1991.

se identificar as referências e os aspectos ideológicos associados aos sucessos e insucessos das iniciativas de planejamento urbano, dos planos diretores e da gestão urbana no Brasil.

O segundo capítulo, refere-se a uma caracterização de Uberlândia, seu contexto regional e as iniciativas de planejamento que precederam o Plano Diretor atual (de 2006). A importância desse capítulo decorre da necessidade de se conhecer os diversos aspectos da cidade e do município antes de se analisar as iniciativas de planejamento nela ocorridos. Por meio de diversas variáveis como: histórico de ocupação, inserção regional, evolução urbana, demografia, economia e uso/ocupação do solo, contextualizou-se a Uberlândia dos dias atuais bem como seus problemas e desafios futuros.

No terceiro capítulo, está presente a análise do plano diretor atual do Município, elaborado em 2006, o primeiro a ser preparado contemplando os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade. As propostas do Plano foram resumidas e organizadas em um quadro-síntese, a partir do qual, procurou-se relacionar as diretrizes e as consequências de sua implementação sobre a organização do espaço urbano da cidade de Uberlândia. Dentre os diversos aspectos do Plano Diretor, optou-se por abordar a mobilidade urbana e a Habitação de forma mais aprofundada, já que estes são alguns dos fatores mais relevantes para o desenvolvimento sadio das funções urbanas da cidade bem como para a garantia do bem estar dos cidadãos. Almejou-se também, tratar das perspectivas quanto ao futuro do planejamento e gestão do espaço urbano de Uberlândia.

Por último, são colocadas as considerações finais, apresentando algumas reflexões sobre as questões desenvolvidas ao longo dos três capítulos. Deste modo, são retomados alguns aspectos principais desta pesquisa, focados principalmente na aplicação das propostas e princípios dos planos na produção do espaço urbano de Uberlândia, assim como alguns conceitos teóricos desenvolvidos na primeira parte do texto, permitindo fazer uma articulação entre as questões teóricas envolvidas e as análises feitas ao objeto de estudo.

Evidentemente, não se pretende esgotar o tema e, tão pouco, elaborar uma leitura definitiva para o processo de desenvolvimento urbano e planejamento em Uberlândia. A função deste trabalho é alimentar a discussão sobre os processos envolvidos na implantação dos instrumentos de planejamento e gestão do território, a partir da problematização das experiências ocorridas na implantação de planos diretores na área de estudo.



CAPÍTULO 1



CAPÍTULO I: A CIDADE E OS PROBLEMAS URBANOS: NECESSIDADE HISTÓRICA DE PLANEJAMENTO

Neste capítulo elaborou-se um histórico do processo de urbanização e do surgimento dos primeiros modelos de planejamento urbano no Brasil. Para tanto, buscou-se realizar uma breve análise das características do processo de urbanização e de institucionalização do planejamento urbano no país, bem como, relacionar as transformações políticas e econômicas vividas, com a emergência e a consolidação de novos modelos de planejamento. Desse modo, o principal objetivo deste capítulo é contextualizar o atual modelo de planejamento e gestão urbanos em vigor no país.

1.1 Industrialização, urbanização e a necessidade de se pensar as cidades

O espaço urbano pode ser definido como a justaposição dos diversos usos do solo nas cidades. É, acima de tudo, uma construção humana, fruto do trabalho e mediada pelo capital, ou seja, é a dimensão material e mais visível da sociedade e, por esta razão, ao mesmo tempo em que exprime, condiciona as desigualdades sociais.

De forma a esclarecer as particularidades entre dois termos distintos usados como sinônimos, Henri Lefebvre (2008) propôs na década de 1960 uma distinção conceitual em que considerava a cidade como objeto e o urbano como fenômeno. Sendo assim, para Lefebvre, o urbano seria o conjunto de forças culturais, sociais e econômicas, cuja expressão física, é a cidade. Desse modo, a cidade seria o *locus* de fluxos financeiros, relações sociais, políticas, e econômicas. É onde ocorre a concentração de bens de reprodução do capital e da mão-de-obra, e conseqüentemente, o *locus* ideal, para sua reprodução e disseminação.

A maneira como ocorre a ocupação de determinadas parcelas do espaço urbano se dá a partir da necessidade de se realizar determinada atividade seja ela relacionada à habitação, ao consumo ou à produção. Desse modo, ao mesmo tempo que há consumo do espaço ocorre a produção dos lugares e de um modo de vida urbano.

Para Carlos, (2005, p. 46) a produção do espaço urbano,

[...] realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico. Do ponto de vista do produtor de mercadorias, a cidade materializa-se enquanto condição geral da produção (distribuição, circulação e troca) e nesse sentido, é o *locus* da produção (onde se produz mais-valia) e da circulação (onde esta é realizada). Assim entendida, a cidade é também o mercado (de matérias-primas, mercadorias e de força de trabalho); as atividades de apoio à produção (escritórios, agências bancárias, depósitos, etc.). Todavia, como o processo é concentrado, a cidade deverá expressar essa concentração.

Manuel Castells (1983) ao abordar a relação entre o espaço construído e a sociedade, sugere que ao invés de se falar em urbanização, que se fale de produção social das formas espaciais, de modo a apreender “as relações entre o espaço construído e as transformações estruturais de uma sociedade”. Para Castells (1983, p. 42-43) a cidade é:

O lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho, chegando a um sistema de distribuição de troca, que supõe a existência: 1. de um sistema de classes sociais; 2. de um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. de um sistema de troca com o exterior.

A ação dos agentes sociais que consomem e, ao mesmo tempo, produzem o espaço urbano é extremamente complexa e reflete os interesses e os conflitos de classes da sociedade capitalista bem como suas necessidades de reprodução e, como enfatizou Roberto Lobato Corrêa (1989), levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, deterioração de outras, densificação do uso do solo, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança (coercitiva ou não) do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

Nesse sentido, o desenvolvimento do capitalismo industrial no século XIX foi um marco histórico que levou a uma total redefinição dos moldes da urbanização, tanto no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades na economia quanto pela organização do espaço intraurbano. Ao aguçar o papel produtivo das cidades, a revolução industrial levou a uma transformação radical dos modos de vida dos homens e o surgimento de uma nova organização social, levando a uma nova concepção de cidade – onde o valor da terra já não decorria exclusivamente do uso, pois o solo urbano tornou-se também mercadoria, o que significava que o acesso a uma determinada parcela do espaço estava condicionada pela compra ou pelo aluguel.

Nos países centrais, as antigas cidades comerciais receberam diretamente as consequências do vertiginoso crescimento populacional ditado pelo processo de industrialização e sofreram importantes transformações, no que tange a estruturação do espaço intraurbano. Houve um radical adensamento populacional (descrito e analisado por diversos autores, com destaque para Leonardo Benevolo, em sua obra “História da Cidade” e Friedrich Engels no livro “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”) em que os antigos núcleos urbanos foram totalmente tomados formando os “Centros” e ao seu redor novas áreas foram ocupadas formando-se assim a chamada “Periferia”.

Em sua obra “O direito à cidade” Henry Lefebvre (2008, p. 16) aponta que industrialização e urbanização, são dois processos inseparáveis e conflitantes. Para ele, existe historicamente “um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial”. Quanto à complexidade do processo, “é de difícil compreensão já que a industrialização não produz apenas empresas [...] mas sim, *estabelecimentos* diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos”.

De acordo com Spósito (2008), decorrido um século da Revolução Industrial, o centro das cidades preservava sua estrutura original, com os principais monumentos, ruas estreitas, algumas casas pequenas, jardins e pátios anexos às residências da elite, que foi gradualmente abandonando o centro, que em um processo de invasão-sucessão foi ocupado por trabalhadores pobres e recém-emigrados do campo. As antigas residências de alto padrão tornaram-se habitações multifamiliares – os chamados cortiços, e nas áreas livres (jardins, pátios, etc.) eram construídas novas habitações e/ou pequenas indústrias, além de estabelecimentos comerciais, tornando altamente densa a ocupação destas áreas.

A periferia era entendida como uma espécie de território livre da iniciativa privada, onde, de forma espontânea, surgiram bairros de luxo (para abrigar a elite emigrada do centro), os bairros pobres (onde residiam assalariados que já ocuparam cortiços, mas de alguma forma conseguiram se estabelecer em outros locais), unidades industriais maiores, além de depósitos. Essas novas áreas da cidade foram, com o decorrer do tempo, fundindo-se num tecido urbano mais compacto e homogêneo.

Desta forma, as cidades no século XIX revelavam uma paisagem de total desordem e altíssima densidade de ocupação, com diversos usos do solo compartilhando as mesmas áreas, conforme observa-se na figura 1.

Figura 1 - Aspecto da cidade de Londres no século XIX



Fonte: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.150/4574>> Acesso em 14 nov. 2013.

Este quadro se deu em função da ausência de qualquer forma de controle ou regulação sobre o espaço construído por parte do Estado, que deixou de elaborar qualquer regulamento, plano ou investimento que conduzisse à construção das cidades.

Durante o século XIX nos países em processo de industrialização, a incorporação de novas áreas, bem como a adequação de uso dos setores já consolidados das cidades, era determinada exclusivamente pelos interesses dos investidores privados, visando o lucro. A esta situação, Leonardo Benevolo (1993) denomina de “cidade liberal”, um ambiente desordenado e inabitável, resultado da superposição de diversas iniciativas/interesses individuais particulares, não reguladas e/ou coordenadas.

O desenvolvimento capitalista e os diversos problemas urbanos oriundos do rápido crescimento industrial levaram à segregação espacial da população por classes sociais, dentro das cidades: assistia-se ao surgimento dos “guetos” e dos “bairros nobres”, mas todos, permeados pela pobreza, poluição e insalubridade, com diversos surtos (como o de cólera em 1830).

A partir da orientação ideológica do liberalismo, baseada na livre concorrência e na ausência de intervenção do poder público, as cidades europeias (especialmente as inglesas) foram no século XIX transformadas de acordo com os interesses particulares em espaços aparentemente caóticos.

O cenário de total desordem do ambiente construído e de brusca queda da qualidade de vida não pôde perdurar por muito tempo, visto que a poluição e a falta de água limpa tornou-se um problema de todos, e não apenas dos pobres. A isto, soma-se o fato de que,

[...] (a cidade) se vê cercada pela classe operária. Os camponeses afluem, instalam-se ao redor das “barreiras”, das portas na periferia imediata. Antigos operários (nas profissões artesanais) e novos proletários penetram até o próprio âmago da cidade; moram em pardieiros, mas também em casas alugadas onde pessoas abastadas ocupam andares inferiores e operários os andares superiores. (LEFEBVRE, 2008, p. 22).

Foi neste contexto que surgiram as primeiras propostas de intervenção, buscando oferecer novos paradigmas de equilíbrio e ordem ao espaço construído, de modo a oferecer alternativas às grandes cidades industriais, inicialmente baseadas na filosofia do socialismo utópico. O inglês Robert Owen (1771-1858) propõe a criação de comunidades autossuficientes com população por volta de 1.200 habitantes na qual a produção seria baseada no trabalho comunitário, tanto agrícola quanto industrial e, mesmo sua parte central ligada à habitação, aos serviços comunitários e à administração seria permeada pela natureza. Owen tentou implantar sua proposta na Inglaterra e nos Estados Unidos, sem sucesso.

Na França, Charles Fourier (1722-1837) acreditava que no futuro a humanidade voltaria a viver em um sistema comunal, em unidades para 1.600 habitantes – os chamados falanstérios, edifícios sociais que abrigariam dormitórios, refeitórios, biblioteca, teatro, bolsa de valores, telégrafo, enfim, todos os equipamentos de uso coletivo, necessários ao modo de vida moderna. Circundando o edifício, uma grande área de terra destinada à produção agrícola. Jean-Batiste Godin (1817-1879) coloca em prática a proposta de Fourier, com adaptações, abolindo o sistema comunal, implantando unidades habitacionais familiares.

As propostas de intervenções urbanas elaboradas pelos socialistas utópicos foram duramente criticadas, sobretudo após a publicação do Manifesto do Partido Comunista, em 1848, pois as propostas eram consideradas reformas parciais dentro do regime capitalista que combatiam os efeitos e não as causas dos problemas urbanos.

Por volta de 1850 têm início dois importantes fatores que irão definir uma nova organização para as cidades e o surgimento do planejamento urbano moderno:

- 1) A introdução dos sistemas de transporte ferroviários que, com sua infraestrutura de linhas e estações urbanas propiciam a ocupação de novas áreas destinadas à habitação, alterando profundamente a escala e o raio das áreas urbanizadas;
- 2) O amadurecimento da organização do operariado e a crescente deterioração do ambiente urbano em conjunto com a pressão popular tornaram possível a aprovação

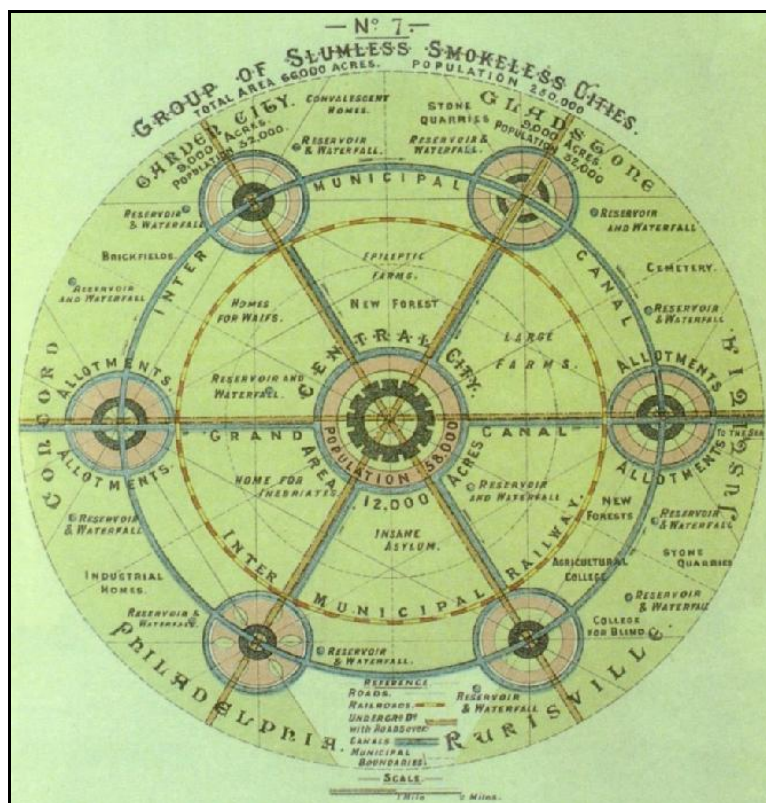
das primeiras leis de intervenção do uso e densidade do espaço urbano, que firmaram as bases para o surgimento do urbanismo.

A influência da atividade industrial sobre o espaço urbano acabou por gerar um amplo movimento com pretensões científicas que sugeria a criação de modelos alternativos de cidades que visavam, além de equalizar os problemas urbanos, alterar a própria organização da sociedade. Sucessivamente foram surgindo propostas de intervenções sob as mais variadas formas, desde a criação de “cidades novas” à reestruturação das cidades industriais por meio da criação de novas áreas suburbanas destinadas à habitação.

Um dos exemplos mais emblemáticos de idealização de novos centros urbanos foi o modelo de “cidade-jardim” proposto por Ebenezer Howard (1850-1928) e implantado em algumas localidades da Grã Bretanha.

Este modelo contrasta com a metrópole moderna ao propor a criação de comunidades com habitantes e indústrias independentes, restritos em número, e com a maior parte de seu espaço dedicado a áreas verdes (ver figura 2). Para Cândido Malta Campos Filho (2001) a proposta das “Cidades Jardins” era ingênua ao propor a correção das distorções sociais por via do ordenamento ou reordenamento do espaço físico, ainda que propusesse a propriedade pública do solo, de modo a evitar a prática da especulação.

Figura 2 - Modelo de Cidade Jardim proposto por Ebenezer Howard



Fonte: <<http://www.oliviapress.co.uk/save0033.jpg>> Acesso em: 14 nov.2013.

São exemplos de “Cidades Jardins” o subúrbio de Llford em Londres, a cidade de Bournville também na Inglaterra, a cidade operária de Menier, na França e o assentamento operário de Krupp, na Alemanha (Howard, 2002).

Outra tendência de controle e planificação do espaço urbano, com vistas à reprodução da força de trabalho em meio à expansão industrial, foram as chamadas vilas operárias anexas às plantas industriais, também chamadas de *Company Towns*. Tais empreendimentos privados tinham por objetivo contribuir com os objetivos de racionalidade, eficiência e, sobretudo de funcionalidade econômica. Diversas Vilas operárias foram erguidas inicialmente na Europa e Estados Unidos e, posteriormente, em outros países em via de industrialização.

No Brasil, a partir do início do século XX, diversas Vilas Operárias e “cidades particulares” contíguas a centros urbanos foram construídas, geralmente ligadas à grandes empreendimentos de extração mineral e indústrias de base, concentradas principalmente em São Paulo, Minas Gerais e no Rio de Janeiro. Entre elas, destacam-se a construção da Vila Maria Zélia, da “Companhia Nacional de Tecidos de Juta” (São Paulo-SP), a cidade de Volta Redonda, da “Companhia Siderúrgica Nacional”(no estado do Rio de Janeiro); Ipatinga, da “Usinas Siderúrgicas Minas Gerais”, dentre outras (MONTE-MÓR, 2007).

A crise das metrópoles industriais no século XIX refletia, de certo modo, a transformação da sociedade burguesa que trouxe ao centro do poder a classe trabalhadora por meio da organização sindical. Elabora-se, uma estratégia de remanejamento do espaço urbano nas cidades industrializadas, diretamente relacionada a um questionamento da morfologia das cidades industriais e, da própria organização da sociedade capitalista do final do século XIX. Buscava-se criar instrumentos técnicos capazes de promover melhorias nas cidades e racionalizar a organização do espaço urbano, além de valorizar a estética do espaço construído, surgiam assim, as primeiras concepções de planejamento urbano que incorporavam elementos técnicos e científicos de modo a implantar uma nova ordenação espacial às cidades.

Inicialmente, despertavam atenção apenas as condições sanitárias das cidades e habitações, não colocando em causa as raízes dos problemas urbanos. Buscava-se, a partir de projetos de reestruturação urbana, proporcionar melhor circulação para pessoas e mercadorias, inserção de edifícios-sede das novas instituições trazidas pelo modo de vida urbano da era industrial (estações ferroviárias, mercados, lojas de departamentos, escritórios, hospitais, etc.), sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos, além de áreas verdes para melhorar a salubridade e o lazer das cidades. Esse foi o urbanismo técnico-setorial, que se desenvolveu na Europa e nos Estados Unidos como resposta à deterioração das cidades industrializadas.

De acordo com Campos Filho (2001), simultaneamente ao urbanismo técnico setorial, surge na Europa e nos Estados Unidos uma preocupação com a ampliação dos espaços públicos centrais e de grandes áreas destinadas a sediar os poderes governamentais e civis mais importantes – é um urbanismo que se utiliza da monumentalidade como expressão da burguesia dominante, retratada numa preocupação com o ordenamento do espaço urbano, por meio de uma rede de grandes avenidas entremeadas por grandes praças e, como pano de fundo, edificações planejadas.

Trata-se de um urbanismo estético-viário, que tem como maior expoente, o Barão de Haussmann que remodelou a capital francesa a partir da demolição de inúmeros edifícios da Paris Medieval e da construção de um novo sistema de circulação, baseado em eixos ortogonais de avenidas (bulevares) que se cruzam no centro da cidade (figura 3), onde se localiza um grande monumento – o Arco do Triunfo. Este projeto é considerado por diversos pesquisadores como o primeiro plano regulador para uma metrópole moderna, e influenciou trabalhos semelhantes em diversas outras cidades como Viena, Nápoles, Florença e Chicago.

Figura 3 - Aspecto da cidade de Paris e o sistema viário resultante da reforma urbana realizada pelo Barão de Haussmann



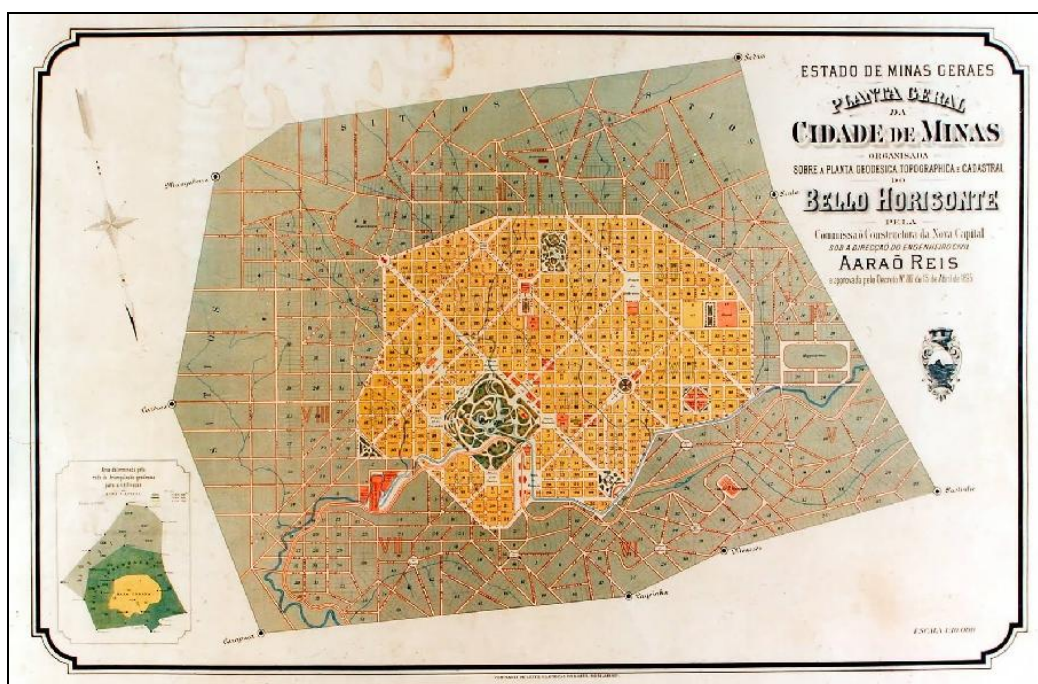
Fonte: <http://www.paris.com/paris_landmarks/monuments/arc_de_triomphe> Acesso em: 14 nov. 2013

Campos Filho (2001) destaca que o desenho urbano baseado em redes de amplas avenidas, herdado da implantação dos projetos do urbanismo estético-viário aliado à legislação que restringia o adensamento urbano, foi extremamente favorável à modernização de antigas cidades europeias no início do século XX, e na implantação das metrópoles

contemporâneas, baseadas no amplo uso de transportes individuais e de sistemas de transporte coletivo de grande capacidade como ônibus/sistemas de metrô e um vasto sítio urbano, com extensas áreas suburbanas conectadas ao centro por vias de trânsito rápido.

No Brasil, diversos planos de reforma urbana e de construção de novas capitais estaduais foram elaborados a partir de adaptações das propostas de Haussmann. O plano de Aarão Reis (Figura 4), para a construção da nova capital de Minas Gerais (Belo Horizonte), na última década do século XIX, é apontado por Monte-Mór (s.d) como o principal expoente desta corrente no Brasil, onde também se destacam a Reforma urbana do Rio de Janeiro (1902-1906), de Pereira Passos e, o “Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo” (1938-1945), de Prestes Maia.

Figura 4 - Planta da Cidade de Belo Horizonte, elaborada por Aarão Reis



Fonte: <<http://ahcidade.com/2011/03/o-complexo-de-aarao-reis/>> Acesso em: 14 de nov. 2013.

As reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras, entre o final do século XIX e o início do século XX, contribuíram para a introdução do saneamento básico e a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo, que lançava as bases legais para a formação de um mercado imobiliário moderno. Conforme destaca Maricato (2001) a população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas das cidades. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial nesse período histórico.

A partir da análise das primeiras propostas de organização das cidades no período pós-industrialização, no século XIX e início do século XX, pode-se concluir que apesar dos diferentes enfoques, havia um consenso de que o desenvolvimento capitalista gerou diversos conflitos sociais que se refletiram no espaço urbano, que necessitava de uma intervenção para se “reorganizar”. Sendo assim, o planejamento moderno surge, basicamente, a partir dessas duas concepções do urbano: os socialistas utópicos e/ou culturalistas, de cunho político com vistas à reformulação das instituições públicas representados dentre outros, por Howard e Fourier, e a corrente técnico setorial, baseada em estudos de engenharia urbana, e em uma ação governamental direta sobre as cidades.

1.2 - A consolidação do urbanismo e as diversas concepções de planejamento que influenciaram a construção das cidades brasileiras

Antes de prosseguir na discussão sobre as diversas abordagens teóricas dos problemas urbanos no período pós-industrialização, se faz necessário discutir alguns conceitos importantes e que, apesar de distintos, por diversas vezes são colocados como sinônimos: são eles planejamento, gestão urbana e urbanismo.

O planejamento é o termo que possui conceituação mais ampla, não podendo restringir-se a uma única disciplina, pois sua abordagem abrange aspectos da Sociologia, Economia, Geografia, Engenharia, Direito e Administração. Cleps (2008) afirma que, o planejamento pode ser definido como um trabalho permanente com a função de organização sistemática de meios a serem utilizados para se atingir uma meta, visando a melhoria de uma dada situação. Aplicado à cidade, o planejamento torna-se uma estratégia de desenvolvimento socioespacial.

Conforme afirmou Duarte (2007), o planejamento reconhece, localiza as tendências ou propensões naturais para o desenvolvimento bem como estabelece as regras e limitações que deverão ser observadas para manter ou aumentar a qualidade de vida da sociedade. Neste sentido, o planejamento tem por objetivo preparar um conjunto de decisões para uma ação futura, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Apesar de sua importância, os grandes sistemas nacionais de planejamento só começaram a se estabelecer no Pós Guerra (SOUZA, 2004).

Por sua vez, o conceito de gestão, bastante difundido na Administração e que vem sendo incorporado a diversas áreas, refere-se à concretização das condições estabelecidas por uma iniciativa de planejamento prévia, ou seja, enquanto o planejamento se refere a uma preparação para o futuro, a gestão busca atender às demandas mais imediatas,

imprescindíveis. Sendo assim, planejamento e gestão são conceitos distintos e, ao mesmo tempo, complementares entre si.

De acordo com Monte-Mór (2007), apesar de sua origem conceitual nos estudos realizados por historiadores, economistas e políticos do século XIX, foi apenas através dos arquitetos que o urbanismo se especializou como área de estudo específica, já no início do século XX, tratando do desenho da cidade, tanto na escala de espaços amplos e de ordenação territorial, quanto na escala do desenho do mobiliário e dos espaços intraurbanos. Dessa forma, o Urbanismo estaria mais vinculado à técnica da engenharia e da arquitetura para a implementação daquilo que é físico e, anteriormente determinado pelo planejamento. Enquanto no caso do planejamento urbano, o profissional requerido é multidisciplinar; no caso do urbanismo, valoriza-se a função do arquiteto urbanista por excelência, apoiado por profissionais de diversas áreas, dentre elas a Geografia.

Entre o final do século XIX e o início do século XX, enquanto os problemas urbanos ainda despertavam a imaginação dos socialistas utópicos, qualificados por Choay (1992) como “pré-urbanistas”, começavam a surgir as primeiras teorias do urbanismo moderno, que se enquadravam em quatro grupos distintos², de acordo com seus preceitos ideológicos. Destes, destacam-se os progressistas/racionalistas liderados por Le Corbusier, que influenciou fortemente o planejamento urbano no Brasil e participou de vários projetos de intervenção nas cidades brasileiras, influenciando inclusive, o plano da nova capital Federal, concebido por Lúcio Costa.

A partir de 1928, o modelo progressista passa a ser amplamente difundido por meio da realização dos *Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*- CIAM, que contribuíram para a formulação de discussões e pesquisas que revolucionaram o pensamento estético, cultural e social do período. A junção de propostas de diversos estilos e nacionalidades, promoveu a definição do que foi chamado de *International Style*, um estilo arquitetônico considerado mais limpo, funcional e racional, que influenciou diversos projetos por todo o mundo desde então.

²De acordo com o modelo culturalista, a totalidade da aglomeração urbana deve prevalecer sobre os indivíduos bem como o conceito cultural da cidade, sobre a noção material de cidade. São expoentes dessa vertente do urbanismo, Camillo Sitte, Ebenezer Howard e Raymond Unwin. Já o modelo naturalista, previa a subordinação da arquitetura à natureza, tendo como maior expoente Frank Lloyd Wright. O modelo Progressista, baseia-se no princípio básico de que a ciência e a técnica são capazes de equacionar os problemas urbanos e garantir plena qualidade de vida da população nas cidades. Têm como expoentes Tony Garnier, Walter Gropius e Le Corbusier. O chamado planejamento “Humanista” estruturava-se na crítica aos progressistas, e incorporavam estudos de diversas áreas de estudo das ciências humanas como Antropologia, Sociologia, Psicologia. Teve como principais representantes Jane Jacobs, Lewis Mumford e Kevin Lynch. (CAMPOS FILHO, 2001).

No 1º Congresso, realizado em 1928 na cidade de La Sarraz (Suiça), os participantes empenharam-se em formalizar a arquitetura nos moldes do Movimento Modernista, considerando esta como um potencial instrumento político e econômico que poderia ser usada pelo Estado na promoção do progresso social. A partir de então, foram realizados dez congressos, entre 1928 e 1956, que tiveram como resultado principal a Carta de Atenas, manifesto do 4º CIAM, de 1933.

O texto final da Carta de Atenas, redigido por Le Corbusier, é tido como uma das mais importantes definições do conceito de urbanismo moderno, ao traçar diretrizes e fórmulas que seriam aplicáveis em quaisquer localidades. Os principais aspectos abordados na Carta são:

- A importância do planejamento regional;
- A implantação de zoneamento do espaço intraurbano partir da rígida separação de usos em zonas distintas, de modo a evitar conflito e usos incompatíveis;
- Submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos
- Defesa do aumento da densidade urbana e da verticalização;
- Industrialização e padronização da construção civil.

Em seu texto, a Carta de Atenas define uma hierarquia de quatro funções básicas das cidades, sendo elas: habitação, trabalho, recreação e circulação. Deste modo, o documento se organiza sob estas premissas, expondo observações e proposições para cada uma. A morfologia contida nos postulados da Carta de Atenas teve grande influência na produção técnica e nas realizações do Pós Guerra de 1945 até o final dos anos 1970.

O urbanismo racionalista, do qual a Carta de Atenas é fruto, foi o resultado de uma tentativa de adaptar as cidades à era industrial e às necessidades de expansão do capitalismo. Suas premissas chegavam a mimetizar categorias próprias do universo da produção industrial, como a moradia, encarada por Le Corbusier como “máquina/instrumento de morar”.

Conforme destaca Souza (2004, p. 128):

A ideia central do urbanismo Modernista, ladeada e complementada por outras ideias-força como ordem e racionalidade é a ideia de modernizar a cidade. O urbanismo modernista está mergulhado inteiramente no imaginário capitalista, daí derivando uma visão de desenvolvimento urbano [...] “fauística”, devido ao misto de Fausto, o anti-herói que, ávido pelo poder, estabelece um pacto com as forças do mal. [...] Le Corbusier representou o clímax do “fetichismo espacial” no urbanismo, pretendendo mudar a sociedade a partir de transformações espaciais – modernização como epítome de ordem e higiene, racionalidade e harmonia. Para tanto, ele entendia ser o Estado o executor ideal de seus ideais, capaz de incentivar e coordenar a iniciativa privada.

Apesar de sua intenção de melhorar a qualidade de vida e o nível de segurança nas cidades, o conteúdo da Carta de Atenas, bem como o urbanismo modernista foi amplamente questionado por seu caráter generalista, que negava a existência de particularidades entre os indivíduos e a negação dos valores culturais presentes no discurso racionalista. Ao discutir a abordagem do urbanismo racionalista, defendido na Carta de Atenas, Campos Filho (2001, p. 12) afirma que:

Esse Urbanismo [...] não sabe lidar com as cidades existentes, a não ser via demolição de bairros inteiros ou até cidades inteiras, vistas como irracionais e obsoletas. [...] Não é capaz de captar a lógica da desordem urbana, escondida por detrás do caos urbano, visível na deterioração ambiental; nas habitações miseráveis dos bairros pobres; na demolição e reconstrução contínuas das partes mais antigas, perdendo-se com isso, a memória histórica; na falta crônica de uma infraestrutura adequada, especialmente de transportes [...].

Conforme apontam Monte-Mór (2007) e Campos Filho (2001), apesar de serem consideradas como uma camisa de força imposta ao organismo social, as premissas do pensamento racionalista influíram decisivamente sobre a formação do aparato estatal de planejamento no Brasil e só perderam importância a partir do final da década de 1970 em meio a crise do regime político e do esgotamento modelo econômico vigente no país.

De forma a fornecer diretrizes mais adequadas à realidade do século XXI, e a propiciar o ao cidadão o protagonismo em decisões organizativas, surgiu em 1998 a “Nova Carta de Atenas”. Elaborada pelo Conselho Europeu de Urbanistas, a nova carta foi revisada em 2003 e reconhece a ineficácia do desenho urbano como única ferramenta de intervenção nos problemas urbanos, além de propor uma visão de cidade coerente e sustentável que pode ser alcançada por novos sistemas de governança, envolvimento da comunidade e utilização de novos sistemas informacionais na gestão urbana. A nova carta de Atenas se distingue da original ao apresentar uma visão realista do espaço urbano, distinguindo aspectos do desenvolvimento da cidade onde o urbanismo exerce uma influência real e aqueles onde tem um papel mais limitado. A nova Carta de Atenas abandona a visão puramente racionalista e adota aspectos do chamado planejamento estratégico.

Em um contexto de maior complexidade econômica e diminuição do papel do Estado enquanto órgão planejador, assistiu-se a um progressivo aumento da participação da iniciativa privada na execução e na administração de serviços públicos, elaborando novas estratégias de desenvolvimento para as cidades, baseadas na adoção de técnicas de outras áreas de estudo, sobretudo da administração, dando origem ao planejamento estratégico de cidades que, na visão de Maricato (2001, p. 61):

[...] ocupou um espaço esvaziado pelo plano modernista que fazia água, diante do novo cenário caracterizado pela desregulamentação e crise fiscal. Ele deixou de lado os detalhes de um urbanismo burocrático que, de fato, frequentemente engessou as cidades dificultando soluções diversificadas e específicas, que levassem em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais. Mas, ao mesmo tempo, ele trouxe a perspectiva de um novo papel político e econômico. Neste sentido, a nova proposta parecia trazer uma saída para os governos municipais que não sabiam o que fazer diante do aumento do emprego e das demandas sociais, da guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos nacionais, decorrentes dos cenários internacionais.

Para Guell (2000) o planejamento estratégico é um processo criativo e sistematizado, que assegura mudanças que garantem e criam um futuro melhor para a cidade. Estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões com desempenho integrado e prazo determinado, comportando os riscos, indicando cursos de ação específicos, e formulando indicadores para alcance dos resultados, com o envolvimento de agentes sociais e econômicos durante todo o processo.

De maneira geral, o planejamento estratégico se diferencia do planejamento racionalista em função de alguns fatores, com destaque para:

- a) Valorização da competitividade entre cidades – estas são vistas como pólos de prestação de serviços e de geração de renda que competem entre si para atrair investimentos, empregos, etc.
- b) Apresentação de diagnóstico baseado nos pontos fortes e nos pontos fracos – não apenas os problemas (pontos fracos) devem ser detectados, mas também os pontos fortes da cidade, aqueles nos quais ela se sobressai em relação às suas “concorrentes”.
- c) Orientação à ação e aos resultados, na medida em que concentra em ações a serem adotadas e nos resultados concretos alcançados a curto, médio e longo prazo.
- d) Participação dos atores envolvidos nos processos urbanos – todas as pessoas que serão diretamente atingidas pelos resultados do processo de planejamento urbano devem participar ativamente da confecção do plano estratégico.

O planejamento estratégico foi responsável pela transposição da noção de sistemas para o planejamento urbano. De acordo com esta tese, todos os aspectos da cidade estão relacionados entre si e a atuação sobre qualquer um deles acaba afetando os demais. Portanto, a atuação do planejamento estratégico não se dá sobre todos os problemas, mas apenas sobre aqueles que têm a capacidade de atuar como catalisadores de mudanças importantes, chamados também de fatores críticos. Dessa forma, o planejamento estratégico encontra-se fortemente relacionado à gestão, baseando-se na crítica às limitações do planejamento racional e no reconhecimento de que as mudanças por que passam as cidades estão cada vez mais aceleradas.

Apesar de sua influência na construção de planos em diversas cidades brasileiras na atualidade, há inúmeras críticas sobre o planejamento estratégico, principalmente em função de que o modelo foi concebido para cidades europeias (com destaque para Barcelona) e estadunidenses (Los Angeles), sem se considerar o contexto político, econômico e social em que seria implantado.

Outra crítica recorrente refere-se à abordagem mercadológica das cidades. Nessa, a cidade passa a ser encarada como um agente econômico destinado a gerar renda relacionando o seu desenvolvimento a uma capacidade de se “vender” seguindo a lógica do mercado, o que reduziria o papel político e social do poder público.

A ênfase dada a ações consideradas “estratégicas”, vistas como uma forma de embelezar as cidades e, ao mesmo tempo, atrair investidores, contribui para uma visão restrita dos problemas urbanos, gerando um conjunto de intervenções fragmentadas e que em nada contribuem para estruturar a dinâmica do espaço urbano. Essa prática comum na aplicação do planejamento estratégico representa uma contradição em relação à visão sistêmica defendida pelo próprio modelo.

A partir do exposto, pode-se concluir que os dois principais modelos de planejamento urbano incorporados pelo Brasil foram inicialmente concebidos para outras localidades, com características e necessidades distintas da realidade brasileira. Ao importar modelos, o país permaneceu sem instrumentos técnicos e legais capazes de intervir de fato na dinâmica das cidades, resultando em um quadro de forte segregação espacial e aprofundamento das desigualdades sociais, conforme se discutirá a seguir.

1.3 - Características do processo de urbanização no Brasil

Considerando-se as características regionais, pode-se afirmar que o Brasil, desde o período colonial, dispunha de cidades de grande porte (Maricato, 2001), mas somente a partir do final do século XIX e início do século XX que o processo de urbanização começa a se consolidar, sobretudo em função da expansão do mercado de trabalho livre e da expansão de atividades terciárias, relacionadas à produção agrícola voltada à exportação, sobretudo a cafeicultura.

Conforme destacou Wilhelm (1969) a concentração de poder nos centros urbanos, a partir do capital gerado pelas atividades agrícolas de exportação, definiu e acelerou o caráter terciário dos centros urbanos, sobretudo na América Latina. Neste contexto, surge a especulação imobiliária, a expectativa de valorização do solo, a qual acompanhada pela expansão demográfica resultou em procura e aumento de valor dos terrenos.

Milton Santos (1978) assegura que a especulação imobiliária e a produção de periferias fazem parte de uma espécie de círculo vicioso, ao afirmar que havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se os problemas relacionados ao acesso à terra e habitação. As carências em serviços alimentam a especulação pela valorização das diversas frações da cidade. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que são forçados a viver longes do centro, não apenas porque devem pagar mais caro por seus deslocamentos, mas também porque os serviços são mais caros na periferia.

Entre as décadas de 1930 e 1950 a economia brasileira passou por um período de transição, o qual se refletiu diretamente sobre a sociedade e sobre o próprio ritmo do desenvolvimento urbano no país. A partir de 1930, o setor agrário exportador perde a hegemonia para indústria que se torna a principal beneficiária das políticas públicas a partir de então. A burguesia industrial assume a liderança política sem, no entanto, romper com interesses hegemônicos anteriormente estabelecidos.

O Estado passa então, a desenvolver uma política urbana voltada ao fornecimento dos meios necessários à expansão do capital e à criação de infraestruturas de apoio que protejam os setores mais dinâmicos da economia das formações pré-capitalistas ainda presentes e, ao mesmo tempo, propiciem a formação de um mercado consumidor unificado, modernizando a sociedade brasileira com a inserção de novos hábitos de consumo.

Na década de 1950 a industrialização brasileira atinge uma nova fase. Os investimentos passam a ser compostos, em grande parte, por capitais de origem internacional. O país passa a produzir bens duráveis e de produção. Com a massificação dos inúmeros

eletrodomésticos e do automóvel, há uma drástica transformação dos modos de vida, “que se refletiram da ocupação do solo urbano, até o interior da moradia” (Maricato, 2001). Se faz necessário ressaltar que o desenvolvimento industrial, bem como o acesso a novos bens de consumo por parte da população, não se deu de forma homogênea, e sim, mantendo ou, até mesmo aprofundando, as desigualdades que acompanham a trajetória da sociedade brasileira.

Nesse sentido, o crescimento urbano acelerado, comum em países de desenvolvimento tardio, encontra-se diretamente relacionado à industrialização e a dois fatores básicos:

- a) Crescimento natural da população, em virtude da relativa melhoria dos indicadores sociais (expectativa de vida, mortalidade infantil e analfabetismo) e a consequente queda da mortalidade da população.
- b) Migração rural-urbana e emigração das regiões menos desenvolvidas em direção aos centros urbanos mais dinâmicos e integrados à economia nacional.

Diante de um quadro de grande dependência em relação ao capital internacional, o aumento da capacidade de investimento público em infraestrutura e serviços coletivos não acompanhou o acréscimo dos investimentos privados na produção, resultando em crescimento econômico acelerado e ao mesmo tempo concentrado em algumas cidades com grandes problemas estruturais.

Para Spósito (2008) o crescimento urbano nos países de economia dependente como o Brasil, resulta na formação de uma rede urbana marcada por superconcentração populacional e de investimentos concentrados em grandes aglomerados urbanos, gerando a constituição de grandes metrópoles e uma distância (em termos de desenvolvimento) entre estes aglomerados e o restante do país.

A consolidação da estrutura urbana no Brasil, após crescimento e intensos fluxos migratórios de natureza rural-urbana e mesmo de pequenos núcleos urbanos para os centros maiores, fez com que em 2010, a população urbana alcançasse o patamar de 78%, segundo dados do IBGE, conforme demonstram os dados da tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Brasil: Série Histórica da taxa de urbanização – IBGE.

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	84,4
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	73,5
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	73,1
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,9
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	84,9
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	88,8

Fonte: IBGE, 2013. Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

O descompasso entre o volume dos investimentos públicos em infraestrutura e o rápido processo de urbanização, resultou em diversos problemas urbanos, com destaque para o déficit habitacional, a falta de saneamento básico e de serviços de transporte coletivo de qualidade. Sendo assim, do amplo universo de 5.565 municípios brasileiros, raros são os que não possuem parte significativa de sua população em ocupações precárias e/ou irregulares.

Nas últimas duas décadas, a proporção de brasileiros vivendo nos chamados assentamentos irregulares, como favelas, invasões, baixadas e palafitas, praticamente dobrou, de acordo com os dados da publicação “Aglomerados Subnormais – Primeiros resultados”, do IBGE, relativos ao Censo de 2010. Naquele ano, totalizavam 11,4 milhões de pessoas, representando 6% da população do país, distribuídas em 323 municípios de todas as regiões do país. Em 1991, elas somavam 4,4 milhões, ou 3,1% do total. Já em 2000, a proporção era de 3,9%, o equivalente a 6,5 milhões de pessoas. No estado do Rio de Janeiro há a maior população deste tipo de moradia no país.

Dados do IBGE, referentes ao censo de 2010, evidenciam que a maior carência do Brasil, no que se refere a serviços públicos e infraestrutura urbana, é o saneamento básico: apenas 55,4% dos 57,3 milhões de domicílios estavam ligados à rede geral de esgoto. Outros 11,6% utilizavam fossa séptica. Os demais 32,9% ou não tinham saneamento básico ou usavam soluções alternativas (como o despejo em rios, fossas rudimentares e outras) tidas como inapropriadas. Estavam nessa situação 18,9 milhões de domicílios brasileiros.

Além da falta de saneamento básico, outro problema antigo resultante do rápido processo de urbanização no Brasil e nos demais países de desenvolvimento tardio são as ocupações irregulares conforme demonstra a figura 5.

Figura 5 - Favela de Paraisópolis, vizinha ao bairro nobre do Morumbi, em São Paulo-SP



Fonte: <<http://www.arcoweb.com.br/debate/fotos/144/paraisopolis.jpg>> Acesso em 14 nov. 2013.

Excluídos de todo e qualquer marco regulatório, e ausentes dos cadastros das prefeituras e concessionárias de serviços essenciais, os assentamentos irregulares espalham-se por terrenos desfavoráveis à ocupação urbana, além de se constituírem em vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, impedidas continuamente de receber infraestrutura, serviços e equipamentos, que de fato caracterizam o modo de vida urbano.

Para Bueno & Cymbalista (2007) a presença de assentamentos é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Para os referidos autores, essa situação de exclusão não é apenas a expressão da desigualdade, mas também, um agente de sua reprodução ao longo do tempo.

Esse modelo de produção de cidades, ao concentrar as oportunidades em áreas restritas do sítio urbano e estender a ocupação habitacional de baixa renda à áreas precárias e muito distantes dos centros, gera uma imensa demanda por deslocamentos diários em busca de trabalho, educação e serviços, o que têm gerado o caos nos sistemas de circulação dessas cidades.

A escassez de áreas providas de infraestrutura de qualidade, localizadas próximas aos equipamentos e serviços essenciais nas cidades dos países em desenvolvimento, como no Brasil, gera continuamente o aumento dos preços do solo urbanizado. Como avanço da renda da população não acompanha a elevação do valor dos imóveis, a segregação espacial torna-se cada vez mais evidente. A essa situação soma-se o fato de as políticas habitacionais e as ações de planejamento urbano se converteram, ao longo do tempo, em meros instrumentos da construção desse padrão de exclusão territorial, ao invés de atuarem em benefício de interesses coletivos.

No Brasil, a maior parcela das áreas passíveis de urbanização ou, já urbanizadas e não ocupadas, de propriedade regularizada perante o Estado, encontram-se designadas aos interesses “de mercado” e são as principais beneficiárias das linhas de crédito disponibilizadas pela atual política habitacional praticada no país. Dessa forma, o interesse social do solo urbano acaba por ser reprimido em detrimento dos interesses de investidores privados, reforçando a exclusão da população de baixa renda, que se vê contemplada tão-só com escassos conjuntos habitacionais precários e em periferias distantes.

Fator preponderante para o quadro de segregação espacial vivenciado pela população dos países em desenvolvimento é a concentração de renda e de investimentos públicos em áreas já consolidadas. Conforme destaca Bueno & Cymbalista (2007, p.274):

Invisíveis para o planejamento urbano e a legislação, as “periferias” e “favelas” [...] estão há décadas, sendo objetos de micro-investimentos em infra-estrutura, que, diante da ambiguidade de inserção legal desses assentamentos à cidade, são vividas por beneficiários e concedentes como favores, a serem compensados por lealdades políticas. Este tem sido, inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

Diante desse cenário de manutenção de um quadro de desigualdade de renda e exclusão espacial ao longo do tempo, característica dos países em desenvolvimento, faz-se necessária a mobilização de maiores recursos para investimentos destinados à melhoria das condições de vida das populações residentes nas periferias das cidades, em conjunto com medidas de transferência e geração de renda, que garantam, de forma definitiva, o acesso à terra urbana aos mais pobres, de modo a distribuir de forma mais justa as possibilidades oferecidas pelas cidades.

Apesar de sua importância, a crise urbana só passou a ocupar um papel de destaque na agenda política nacional a partir da década de 1960, a fim de garantir a continuidade da ordem social, por meio do manejo dos conflitos sociais a partir do financiamento da moradia, conforme se verá a seguir.

1.4 - A institucionalização do planejamento urbano no Brasil

O planejamento urbano e regional que se consolidou com o Taylorismo na expansão industrial do capitalismo, buscou dotar os centros urbanos de uma organização espacial que atendesse melhor às demandas crescentes da indústria que era o principal setor responsável pela expansão da economia naquele período.

No caso brasileiro, Monte-Mór (s.d.) aponta que os esforços do Estado Novo em equipar o país com instituições burocráticas de cunho racionalista, de planejamento regional e instrumentos financeiros para o investimento público, ganharam importância a partir dos acordos com Washington que resultaram na fundação do Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDE, além do Plano SALTE³ e das ações de apoio técnico dos organismos internacionais recém criados. Apesar dos esforços de se implantar uma estrutura

³Plano econômico elaborado pelo governo federal, na administração do presidente Eurico Gaspar Dutra(1946-1950) que tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de setores como saúde, alimentação, transporte e energia (exatamente o significado da sigla "SALTE").

racional de planejamento no Brasil até então, as questões relativas aos problemas urbanos não tiveram relevância.

Entretanto, os problemas acarretados pelo rápido processo de urbanização demandavam soluções de cunho técnico que contemplassem os problemas urbanos, além do embelezamento e saneamento. Surgia assim, no Brasil, uma visão mais compreensiva dos problemas urbanos. Os primeiros trabalhos neste sentido foram desenvolvidos pela Seção de Urbanismo da Secretaria de Governo do estado do Rio Grande do Sul. No período de 1939 à 1945 “ Foram produzidos dez planos diretores os quais evidenciavam uma preocupação em incluir novos aspectos no planejamento das cidades” (MONTE-MÓR, 2007, p 79).

De acordo com esta corrente, as cidades em crescimento passam a ser vistas como problemas técnicos, resultantes da junção entre diversos sistemas, dentre eles: a produção, os serviços e a infraestrutura. O planejamento passa então a ser encarado como um processo contínuo, a ser inserido de forma permanente na administração pública.

Outra doutrina que influenciou a institucionalização do planejamento urbano no Brasil foi o movimento liderado por Padre Lebre, o Centro de Estudos Economia e Humanismo, que teve sua maior expressão no Grupo Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - SAGMACS, que no decorrer da década de 1940, orientou diversos estudos e planos para várias cidades brasileiras como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e, Sorocaba.

Sobre a ideologia do movimento de Padre Lebre, Nygaard (2005, p. 94) afirma que,

Era clara a convicção de que a efetivação da decisão política no espaço urbano, no sentido de promover a “ação humanizadora”, ocorria mediante uma análise lógica, racional e científica deste espaço, a qual deveria se constituir naturalmente na principal base da decisão do político e sem a qual supunham, não existiria a necessária e indispensável subjetividade.

Os trabalhos da SAGMACS orientados por Lebre introduziram no Brasil novas técnicas de pesquisa e análise da questão urbana, incorporando a visão de cientistas sociais acerca do fenômeno urbano, algo inexistentes até então no país.

A Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, também teve grande influência sobre a formulação da estratégia nacional de planejamento regional, e colaborou para formular o que Fernando Henrique Cardoso (1975) chamou de “Nova Burocracia” onde o Estado atuaria como um mediador entre o sistema político tradicional, clientelista, e a “mobilização direta das massas” a partir da difusão da ideologia do “desenvolvimento”.

Conforme destaca Ianni (1977, p. 146):

Pouco a pouco, *planejamento* e *desenvolvimento econômico* passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra; uma técnica que se aplicaria indiferentemente, em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo do desenvolvimento.

A partir da implantação do Plano de Metas, durante o governo Kubitschek (1956-1961), estrutura-se uma nova concepção de governo central, com a abertura da economia ao exterior, à busca da integração nacional face à necessidade de construção de um país moderno. Tal ideologia carecia de apoio popular, e a construção de uma nova capital federal serviria assim como um símbolo, um monumento à nova fase de desenvolvimento do país, seria a materialização de seu destino como “nação moderna”.

O concurso nacional para a elaboração do Plano Piloto de Brasília promovido em 1956 pelo governo federal, foi a primeira iniciativa urbana de caráter nacional e com repercussão internacional realizado no Brasil. A implantação do Plano Piloto evidenciou a continuidade de um planejamento urbano “progressista”, mas desarticulado do planejamento regional praticado até então no país, e que já havia construído diversas capitais estaduais como Belo Horizonte e Goiânia, baseado em grandes projetos públicos.

A implantação de Brasília foi alvo de diversas críticas tanto pelo volume de recursos empregados, quanto pela rigidez e autoritarismo em sua rápida implantação. O projeto concebeu uma estrutura urbana ideal, incompatível com a estrutura socioeconômica da população brasileira. Conforme destaca Choay (1979), a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, é sempre colocada como coisa, um objeto reproduzível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum.

Para Monte-Mór (2007) ao se analisar o resultado de Brasília pode-se constatar que a tentativa de controle absoluto do uso e ocupação do solo na nova capital, propiciou a construção de diversas cidades na periferia, estas compatíveis com os níveis de reprodução da população brasileira. Sendo assim, a capital, fruto de um rígido e de certa forma ingênuo projeto, acabou por refletir as contradições das cidades brasileiras surgidas a partir da expansão do capitalismo industrial ao longo do século XX.

No início da década de 1960, problemas e tensões de ordem política, econômica e social se avolumavam em decorrência do modelo de desenvolvimento econômico adotado no país, que acentuou as desigualdades sem realizar as reformas institucionais necessárias à

continuidade do crescimento e do emprego. A este cenário somam-se as contradições e dilemas urbanos confirmados pela precariedade da infraestrutura das cidades, às péssimas condições de transporte e habitação, além da expansão das ocupações irregulares.

A partir da instauração do regime militar (1964), ocorreu um gradativo fortalecimento do governo federal acompanhado de um crescente aumento da interferência estatal em praticamente todos os setores da economia, consolidada pela elaboração de uma grande diversidade de planos, programas e do fortalecimento de órgãos de planejamento.

Com base em estudos elaborados por diversas instituições (principalmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Instituto Brasileiro de Apoio aos Municípios - IBAM, e o Instituto Brasileiro de Planejamento Econômico e Social - IPEA) o Estado tentou estabelecer um conjunto mais coerente de medidas com objetivo de mitigar os crescentes problemas urbanos vivenciados no país. Porém, conforme afirmou Monte-Mor (2007), a institucionalização do planejamento urbano, no início do regime militar, não aconteceu em sua totalidade, visto que, os problemas urbanos permaneceram centrados na habitação e, só gradativamente, foram incorporados outros aspectos, ligados à infraestrutura urbana e, ao próprio planejamento urbano e metropolitano.

Pode-se afirmar que o interesse do governo federal pela questão urbana, em especial pela habitação, deu-se pelo fato de que as tensões sociais desencadeadas pelo rompimento com a democracia foram agravadas por um quadro de contenção salarial e contração da renda. Sendo assim, faziam-se necessárias medidas capazes de manter o apoio popular e, ao mesmo tempo, gerar empregos nas maiores cidades do país. A medida encontrada foi a expansão da construção civil por meio da ampliação do acesso de crédito para aquisição da casa própria.

De acordo com Ianni (1977, p 232) a ideia de “reforma urbana” é substituída, nesse período, pelo programa habitacional, “por meio do qual se procurou fazer face à carência de habitações nas cidades e à urgência de criar-se uma ‘frente de trabalho’”. Ainda em 1964 foi criado o SFH – Serviço Federal de Habitação do qual faziam parte o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU - e o Banco Nacional de Habitação - BNH.

O SERFHAU foi uma resposta governamental à reivindicação por maior atenção aos aspectos técnicos do déficit habitacional, visto que a posição do governo, até então, era de que a insuficiência de habitações populares no Brasil se devia essencialmente à falta de recursos. Sendo assim, o SERFHAU voltou-se à coordenação do chamado “planejamento local integrado”, baseado no município enquanto entidade autônoma e capaz de definir e resolver os problemas urbanos. Neste sentido, o SERFHAU financiou a elaboração de uma grande quantidade de planos de desenvolvimento, a partir da ação de empresas particulares de

consultoria, e buscou dotar os municípios de corpo técnico interdisciplinar na área de planejamento local e urbano.

O BNH surgiu em 1964, como uma instituição vinculada ao SERFHAU, e com a função de impulsionar à produção de empreendimentos imobiliários populares e serviços de saneamento e grandes obras viárias. Os recursos eram oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. O BNH foi responsável pela mudança na paisagem das maiores cidades brasileiras, a partir da intensificação do processo de verticalização, em função da construção de grandes conjuntos habitacionais e da consolidação do apartamento como principal forma de moradia da classe média.

Apesar das medidas tomadas indicarem maior integração nas ações estatais relativas aos problemas urbanos e na construção de uma política nacional direcionada a melhoria das condições de vida nas cidades, observou-se uma clara dicotomia nas ações desenvolvidas pois,

A concentração de investimentos, tanto ao nível macrorregional quanto internamente ao sistema urbano veio não apenas aumentar os desequilíbrios regionais e acelerar o crescimento das cidades grandes, mas também contribuir para o agravamento dos problemas intraurbano decorrentes da rápida urbanização marginal brasileira. (MONTE-MÓR, 2007, p. 84)

A falta de racionalidade na distribuição e na aplicação dos recursos do BNH, acompanhada pela ausência de articulação entre as ações de financiamento habitacional e planejamento urbano, levaram a um agravamento dos problemas urbanos no Brasil. Ao concentrar os recursos nos maiores centros urbanos do país, o BNH colaborou para o processo de supervalorização da terra urbana gerando mais especulação imobiliária. Só depois da aplicação dos recursos descobriu-se que a renda da população brasileira era insuficiente para adquirir o ideal da casa própria.

A partir de então, os planos tornaram-se os elos entre os municípios e os órgãos federais responsáveis pela distribuição de recursos. As falhas de coordenação entre as ações do governo federal e, a falta de autonomia dos estados e municípios fez com que uma quantidade enorme de planos fosse elaborada no período entre 1964 e a década de 1980, momento em que a ideologia do planejamento foi apontada como a única solução para o caos urbano. No período, os escritórios e técnicos que prestavam assessoria às prefeituras multiplicaram-se, e poucos planos elaborados contemplavam as particularidades socioeconômicas locais e tiveram possibilidade de serem, de fato, colocados em prática, como se os planos valessem por si mesmos e não pelos resultados alcançados.

O caráter centralizador e autoritário do governo federal tornou as ações do SERFHAU e do BNH antagônicas: enquanto o primeiro primava pela descentralização das ações de planejamento, e, por maior autonomia dos municípios, o segundo, concentrou seus investimentos nas maiores cidades, atendendo às necessidades do mercado e a obrigação de manter o “milagre” econômico.

Enquanto o crescimento econômico durou, o modelo foi mantido e contribuiu para a criação de uma nova classe média urbana, mas não foi capaz de reverter a exclusão de milhões ao acesso a direitos básicos como renda, saneamento e moradia. Com o tempo, a política urbana mostrou-se inadequada e incapaz de resolver os problemas e suprir as necessidades da população.

Vale a pena ressaltar que a inviabilidade do aparelho planejador do Estado, adotado pelo regime militar, não se deve ao plano técnico. A inoperância dos órgãos executores da política urbana adotada refletia as contradições presentes no próprio aparelho estatal, que necessitava ser revista em face das transformações políticas sociais pelas quais passavam o país.

Entre os anos 1970 e 1980 o Brasil entrou em um período de forte agitação econômica, política e social. A economia sofreu com os impactos do primeiro choque do petróleo, que desencadeou um aumento abrupto da inflação e um forte desequilíbrio da balança comercial, dessa forma, a capacidade de gerar divisas tornou-se insuficiente para sustentar o ritmo de crescimento,

[...] quando o ‘choque dos juros’ atinge de frente o Estado brasileiro, patrocinador principal do ‘crescimento em meio à crise’, promovido nos anos 70. A dívida externa havia mais do que quadruplicado, passando dos US\$ 12 bi para US\$ 54 bi, no período Geisel, e seu principal tomador – o setor público – é que vai receber o impacto principal do ‘choque dos juros’. Os encargos dessa dívida explodem e instala-se a crise financeira do setor público brasileiro. Crise, aliás, que só tendeu a se agravar, na década seguinte (ARAÚJO, 1999. p. 12)

Em meio a crise do regime ditatorial e a lenta redemocratização, assistiu-se a um movimento de desmontagem ininterrupta de expressivos segmentos do aparato de planejamento na década anterior. Nesse cenário que se processou a insolvência de diversos órgãos relacionados à política urbana praticada até então, como, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (1975), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (1981) e o Banco Nacional da Habitação (1986). Os reflexos da crise institucional podem ser sentidos a partir da perda de capacidade de intervenção do Estado nos problemas urbanos, na

desorganização administrativa e, na paralisação dos investimentos em infraestrutura e em equipamentos urbanos.

Em 1979, o Congresso Nacional sancionou a Lei 6.766, que estabeleceu diretrizes para o parcelamento do solo e criminalizou o promotor de loteamentos ilegais. Em 1983, foi enviado ao Congresso o projeto de lei do desenvolvimento urbano (PL 775/83) que deu origem ao Estatuto da Cidade. Já em 1985, é criado o MDU – Ministério do desenvolvimento urbano, órgão que mudou de nome diversas vezes nos anos seguintes, até transformar-se em secretaria, perdendo sua influência sobre os rumos dos problemas urbanos brasileiros.

1.5 - Políticas públicas de planejamento e a Constituição Federal de 1988

A década de 1980 foi marcada por um intenso envolvimento de diversos grupos sociais em debates que buscavam, além do retorno do país ao regime democrático, estabelecer e universalizar um nível de bem estar social que fosse compatível com a dimensão econômica adquirida pelo país. É nesse sentido que ressurgem os debates sobre a reforma urbana e o seu principal interlocutor, o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana - MNRU, que acabou por influenciar a nova Constituição Federal, as Constituições Estaduais, e as Leis Orgânicas Municipais, bem como muitos planos diretores elaborados a partir de então.

O MNRU encaminhou à Assembleia Constituinte, uma emenda popular da reforma urbana que resultou no capítulo de política urbana da constituição, o qual tem por objetivo viabilizar a criação de instrumentos de uso e ocupação do solo que possibilitem o amplo acesso à terra, de forma a democratizar as cidades.

O capítulo II, que trata da política urbana é formado pelos seguintes artigos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

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 aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2004, p. 47-48)

Dentre os principais pontos abordados nesse capítulo destacam-se a obrigatoriedade dos Planos Diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes e a limitação ao exercício do direito de propriedade, ao estabelecer que ela deve cumprir sua função social.

Ao descentralizar as responsabilidades sobre a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a constituição promoveu maior autonomia para que os municípios construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão urbana. Entretanto, essa autonomia é acompanhada por maiores responsabilidades diante de problemas e desafios que se acumulam. Nesse sentido, várias são as opções de instrumentos e programas a serem adotados e cabe a cada município, fazer suas escolhas, de acordo com suas demandas e possibilidades.

O novo quadro jurídico e administrativo, montado a partir da constituição de 1988, permite às prefeituras uma atuação mais incisiva sobre a propriedade, de modo a regular o mercado imobiliário, visando baratear o custo da moradia e, ao mesmo tempo, amplia a arrecadação de recursos para o financiamento da infraestrutura urbana. Enfim, os instrumentos presentes na Constituição Federal e mais recentemente no Estatuto da Cidade, possibilitam que, de fato, os planos diretores possam atingir seu principal objetivo, o de garantir um desenvolvimento urbano mais harmônico e equilibrado.

No entanto, faz-se necessário salientar que a simples obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, estabelecida na constituição, não leva necessariamente à resolução dos diversos problemas urbanos vivenciados no Brasil, já que a crise urbana não se deve à falta de planejamento, mas à especulação imobiliária, às injustiças na distribuição da renda e também na aplicação discriminatória da lei, que favorece interesses particulares em detrimento do coletivo.

O capítulo da política urbana alterna abordagens gerais e específicas e, deste modo, necessitou de regulamentação, por meio de leis específicas. Sendo assim, a disputa pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística continuou tramitando no congresso, sendo intensamente discutida e alterada. Somente depois de 11 anos de discussões, no dia 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

1.6 - O Estatuto da Cidade e os novos Instrumentos de planejamento e gestão urbana

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar as exigências constitucionais, reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, além de determinar as diretrizes que nortearão estas ações.

O primeiro deles é a função social da cidade e da propriedade urbana, que propicia o alcance de um novo patamar no campo dos direitos coletivos, ao introduzir a justiça social no uso das propriedades urbanas. E é o Estado, na figura do município, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados no território urbano.

O Estatuto avança também ao estabelecer a gestão democrática, garantindo a participação da sociedade em todas as ações de interesse público. Nesse sentido, a participação popular está contemplada, com as associações representativas dos diversos segmentos da sociedade se envolvendo em todas as etapas da construção do Plano Diretor (elaboração, implantação e avaliação) a partir de audiências públicas, nas quais o governo e a população poderão discutir e, em conjunto, encontrar a melhor solução para a questão em debate.

Entretanto, a prática se distancia da teoria. A construção de um espaço de participação social na administração pública é uma tarefa difícil em um país com grandes desigualdades sociais e de tradição autoritária, onde as elites dificilmente se engajam em um processo de participação democrática, e onde os movimentos sociais raramente apresentam propostas que vão além de demandas pontuais por habitação e transporte.

O Estatuto da cidade atende a uma das principais reivindicações dos movimentos sociais pela reforma urbana: a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes ao processo de urbanização. Busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços básicos, equipamentos urbanos, e a toda melhoria realizada pelo poder público, o que

representa uma evolução em relação ao padrão ainda em vigor no Brasil, em que os investimentos concentram-se em determinadas regiões das cidades, enquanto sobre outras, recaem apenas os ônus.

Neste sentido, o Estatuto prevê a adoção do solo criado - recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura social e física, realizados com a utilização dos recursos dos impostos recolhidos por todos, mas que vinham sendo apropriados pelas parcelas mais privilegiadas da população.

Apesar de representar um avanço ao direito urbanístico no Brasil, a adoção do princípio do solo criado corre o risco de ser um esforço inútil, visto que ignora algumas particularidades da realidade brasileira. Dessa forma, não poderia ser aplicado em meio às ocupações irregulares, que se constituem em uma característica crucial da maioria das cidades do país. Conforme destaca Maricato (2001, p. 86-87):

O controle da localização dos investimentos públicos, certamente é mais eficaz para a democratização da cidade – já que influi no mercado fundiário e imobiliário - do que a arrecadação permitida pelo solo criado, mesmo em cidades onde o mercado imobiliário é forte, o que não acontece na maior parte delas.

O Estatuto das cidades avança ao prezar a construção de uma política urbana mais coesa, ao determinar a adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de forma a facilitar a aplicação de investimentos geradores de bem-estar geral nas cidades. Evidencia-se, deste modo, a obrigatoriedade de adequação de todos os órgãos de gestão financeira da administração municipal aos objetivos do desenvolvimento urbano, construídos coletivamente pelo poder público e pelas diferentes esferas da sociedade.

O Estatuto prevê a necessidade de se evitar conflitos entre os diversos departamentos governamentais que lidam com a questão urbana (como ocorreu no passado, entre BNH e SERPHAU) e, ao mesmo tempo, aponta a ação conjunta de Estados e Municípios na edição de suas legislações urbanísticas, complementando e implementando as disposições gerais produzidas pelo governo federal, contribuindo pela concretude do desenvolvimento urbano.

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas ilegalmente pela população de baixa renda, reivindicação antiga de diversos movimentos sociais, também estão previstas no Estatuto. De acordo com o texto, as prefeituras municipais devem se responsabilizar pela criação de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, que ponderem a situação socioeconômica da população envolvida.

O Estatuto da Cidade determina que devem ser desenvolvidos esforços para a simplificação da legislação de parcelamento, de uso e ocupação do solo, de modo a enquadrar as habitações já produzidas pela população local, no sistema de autoconstrução, às normas estabelecidas para as edificações, com o objetivo de possibilitar a redução de custos nos processos construtivos adotados e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

As diretrizes gerais apresentadas no Estatuto da Cidade indicam uma mudança de posicionamento do governo em relação aos problemas urbanos considerando, finalmente, que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão restrita e setorial do planejamento urbano até agora praticado no Brasil. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo contínuo e instituído a partir da participação dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais.

Dessa forma, a regulamentação do Estatuto da cidade representa a possibilidade concreta do poder público local agir, por meio da política urbana, sobre processos em curso, mediando os conflitos inerentes à vida nas cidades. Assim, o município deve atuar em representação ao interesse coletivo reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes de produção do espaço urbano.

1.7 - Os novos planos diretores: instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano na atualidade

O Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e, de acordo com o Estatuto da Cidade (2001 s. p): “[...] é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anula incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

O seu maior desafio é a combinação das dimensões técnica e política: dimensão técnica, à medida que tem de ser amparado em análises baseadas em um conjunto de dados; dimensão política, uma vez que a sua elaboração constitui um espaço privilegiado de discussão entre os diversos atores sociais, que possuem opiniões e interesses divergentes e conflitantes.

A importância do Plano Diretor não se resume ao fato de ter sido definido como o instrumento principal de planejamento e de intervenção na dinâmica das cidades, mas revela-se também no seu caráter estratégico e normativo. É estratégico na medida em que as suas propostas, respaldadas no diagnóstico da realidade municipal e no horizonte desejado, devem necessariamente indicar os meios (e ações) capazes de enfrentar, num determinado prazo, os problemas identificados, e de dinamizar as suas potencialidades. O Plano Diretor tem natureza

normativa já que toma a forma de uma lei cujas normas disciplinam os espaços destinados à habitação, impõe limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir, além de regular a conduta dos indivíduos quanto à utilização do solo urbano.

A produção de planos diretores não é inédita e tão pouco recente no Brasil. Os Planos já foram exigidos por diversos órgãos federais e estaduais como condição de acesso dos municípios a linhas de financiamento criadas para fomentar grandes obras e renovações administrativas, principalmente a partir dos anos 1960. Entretanto, a maioria dos Planos Diretores pertencentes a esta fase não saíram do discurso, restringindo-se a boas intenções descoladas da realidade e que, jamais foram (ou poderiam ser) implantados.

Para Bueno & Cymbalista (2007, p. 258):

A “primeira geração” de Planos Diretores passou de sua fase romântica e pioneira a uma fase mercantil. [...] Empresas de consultoria montavam um livro encadernado e bem apresentado do Plano Completo. Dele constavam textos padronizados do diagnóstico, do prognóstico com as diretrizes e das propostas que incluíam as “ações do prefeito”. [...] O destino da maioria destes planos eram as prateleiras do gabinete do prefeito e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal. Um inventário feito em 1979 pela escola de Engenharia de São Carlos da USP constava que 80% dos planos desta era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas diretrizes implantadas e somente 7% dos Planos Diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes.

A partir do exposto, pode-se concluir que os planos elaborados sem a participação popular, ou seja, sem legitimação, foram sistematicamente engavetados ou na maioria das vezes, serviam a objetivos escusos, desde a corrupção (como forma de sustentar escritórios de consultoria e interesses particulares) até a falsa sensação de competência da administração municipal, conferida pela simples existência de um plano.

Embora não tenham contribuído para evitar a clandestinidade, a irregularidade e a desigualdade no acesso às cidades, a elaboração dos planos contribuiu para a formação de um corpo técnico na administração pública e na metodologia para a elaboração das primeiras legislações de uso e ocupação do solo, códigos de trânsito, códigos de obras e normas de loteamentos que trouxeram resultados mais concretos, ainda que em diversos casos, estivessem à serviço de interesses hegemônicos, distantes, portanto, de produzir cidades mais equilibradas e democráticas.

É consenso que o Brasil vivenciou uma nova era na produção de planos diretores em virtude da abordagem da Constituição Federal de 1988 para a questão do planejamento municipal e da obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como a aprovação de sua lei pela Câmara Municipal. As Leis

Orgânicas Municipais – LOM, aprovadas a partir de então, tratam desta questão com mais detalhes, enumerando os instrumentos da política urbana a serem incluídos nos planos diretores. O Brasil possui atualmente, 5.565 municípios (ver tabela 2) dos quais 3.896 com até 20 mil habitantes. Os demais 1669 municípios abrigam cidades com população superior a 20 mil habitantes, estando, portanto, obrigados a possuir planos diretores municipais.

Tabela 2 – Brasil: municípios por faixa populacional, 2012.

Habitantes (por mil)	Até 5 mil	5.001 à 10.000	10.001 à 20.000	20.001 à 50.000	50.001 à 100.000	100.001 à 500.000	Mais de 500 mil
Brasil	1298	1210	1388	1054	327	250	38
Norte	84	83	106	113	39	22	2
Nordeste	240	366	587	426	116	48	11
Sudeste	395	390	355	287	102	122	17
Sul	435	268	232	152	53	44	4
Centro-oeste	144	103	108	76	17	14	4

Fonte: IBGE, 2013.

Org. SILVA, J. P. G., 2013.

Sendo assim, tem início nos anos 1990, a “segunda geração” de planos diretores no Brasil, que:

[...] não possuem a centralização metodológica dos anteriores, pois o SERPHAU fora extinto muitos anos antes, os governos estaduais pouco ou nada interferem na questão que se tornou atribuição municipal. Boa parte dos planos diretores passa a ser elaborada por equipes de técnicos das próprias Prefeituras e as empresas privadas são chamadas a assessorar ou produzir parte de seus estudos. [...] Pode-se afirmar que os planos produzidos na última década do século passado foram menos fisiológicos e mais objetivos do que os da primeira fase. Na ausência de novos manuais e de normas detalhadas, os planos possuem roteiros distintos e mais diversificados. (BUENO & CYMBALISTA, 2007, p. 259)

Apesar dos avanços obtidos com a abordagem constitucional para a questão urbana, os primeiros planos diretores elaborados no período pós 1988, trouxeram poucos resultados práticos para as cidades. Ocorreram diversos problemas para o cumprimento das exigências legais por parte dos municípios no início da década de 1990, já que o texto constitucional apresenta-se de forma muito genérica e os instrumentos de gestão urbana, que tornariam os planos aplicáveis ainda não haviam sido regulamentados.

Ao avaliar os planos elaborados antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, Souza (2004) aponta que o quadro do planejamento urbano no período, se apresentou sem uma ancoragem normativa nas escalas supralocais, uma quase ausência de articulações entre

níveis de governos e com muitos contrastes: desde a pura ausência de planejamento realizado nas prefeituras até exemplos tecnicamente dignos de elogio.

Os problemas enfrentados na elaboração dos planos podem ser explicados pelas dificuldades encontradas pelos municípios em colocar em prática o conteúdo dos documentos elaborados, já que a maioria não apresenta estrutura administrativa adequada para o exercício das funções relacionadas ao planejamento urbano, no que se refere a pessoal técnico, acesso à tecnologias e equipamentos, além da baixa difusão dos conselhos de participação popular.

O Estatuto da cidade entrou em vigor em 10 de julho de 2001 e estabeleceu um prazo de cinco anos (terminando, portanto em 10 de outubro de 2006) para que novos planos fossem elaborados ou que os planos existentes fossem revisados, incorporando as novas normas e instrumentos contemplados pelo Estatuto.

A partir do Estatuto, a participação popular nos processos decisórios tornou-se uma das condições básicas para a formulação dos Planos. Foram estabelecidos procedimentos para a participação da comunidade, nos quais foi incluída a exigência de ampla divulgação do plano e a realização de leituras comunitárias de seu conteúdo. Entretanto, as recomendações legais, emitidas pelo conselho das cidades, não definiram a profundidade e amplitude da participação popular, permitindo a existência de diversas interpretações e níveis de inserção da comunidade.

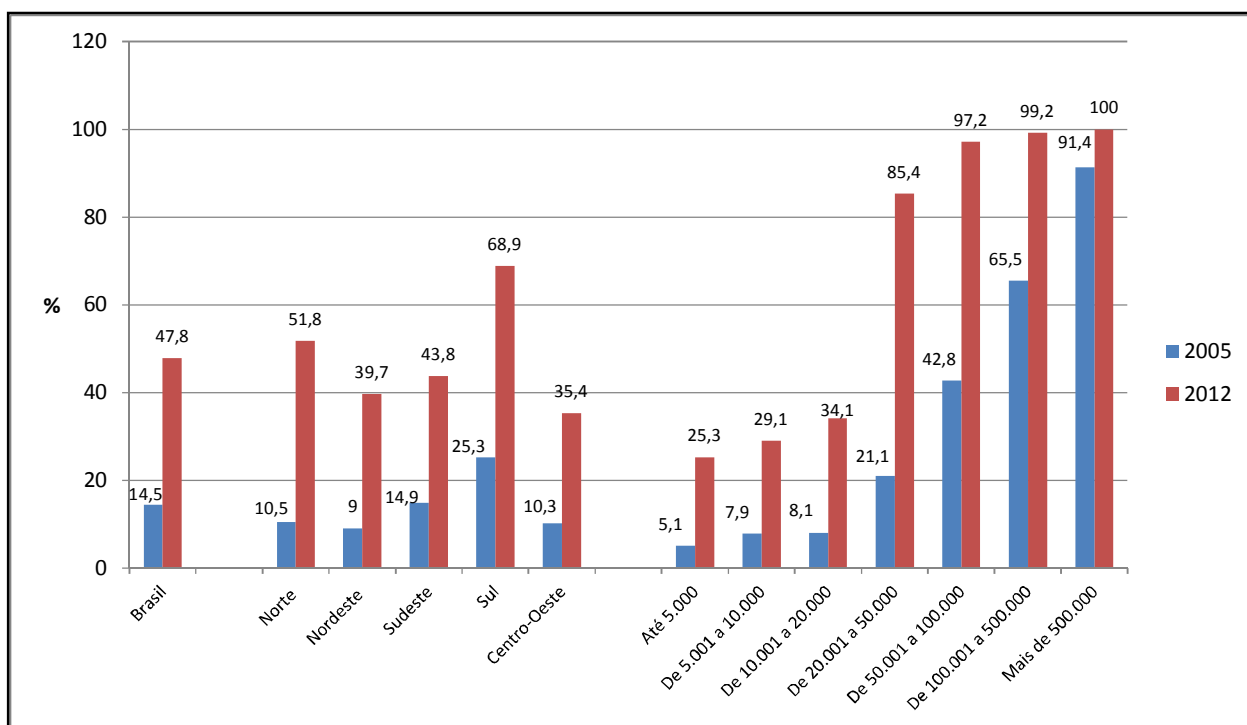
O artigo 42 do Estatuto da Cidade estipula um conteúdo mínimo de um plano diretor com as disposições necessárias para a utilização dos instrumentos urbanísticos:

- O direito de preempção, que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares;
- A outorga onerosa do direito de construir e a fixação, pelo plano das áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, que em lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas;
- As regras para a transferência do direito de construir para permitir a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; a preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC/2013, do IBGE, evidenciou um aumento expressivo no número de municípios com Planos Diretores entre 2005 e 2012,

enquanto no primeiro ano apenas 805 municípios brasileiros (14,5% do total) contavam com este instrumento de planejamento urbano, em 2012 já eram 2.658, ou seja, 47,8%. Conforme demonstra o Gráfico 1, a Região Sul apresentou extensa cobertura, com cerca de 86,0% dos seus municípios declarando possuírem planos diretores em 2012. O Estado do Paraná, por exemplo, elevou de 20,6% para 86% a proporção dos seus municípios com planos diretores, entre 2005 e 2012. É importante destacar que esta região também foi a que se mostrou mais propensa à criação de conselhos municipais de política urbana, o que sugere o seu maior alinhamento com a necessidade de se adotar instrumentos de planejamento e gestão urbanos participativos.

Gráfico 1 – Brasil: Proporção de municípios com Planos Diretores, segundo as regiões e as classes de tamanho da população dos municípios / 2005-2012.



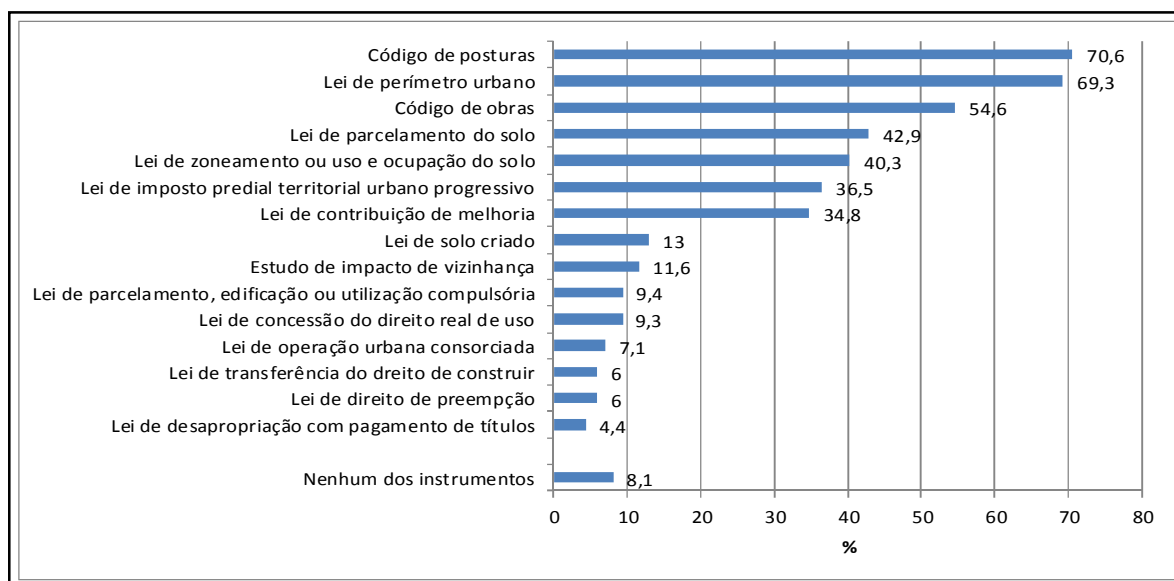
Fonte: MUNIC/IBGE, 2013.
Org. SILVA, J. P. G., 2013.

A Região Norte também obteve crescimento significativo no número de municípios dotados de planos diretores, especialmente no estado do Pará. O Amapá, por outro lado, não apresentou variação condizente com o restante da região. No Nordeste, assim como no Centro-Oeste, esta variação não apresentou a mesma intensidade observada nas duas regiões anteriormente analisadas. Os estados do Rio Grande do Norte, no Nordeste, e Mato Grosso, no Centro-Oeste, não tinham nem 30,0% dos seus municípios com planos diretores em 2012.

A Região Sudeste ocupou posição intermediária em relação às demais regiões, com 43,8% dos seus municípios apresentando planos diretores. Cabe destacar o comportamento distinto dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo – que tiveram variação expressiva no número de municípios com planos diretores – e dos estados de Minas Gerais e São Paulo – cuja variação não foi expressiva. Em Minas Gerais, por exemplo, apenas 32,4% dos municípios tinham planos diretores em 2012, enquanto em São Paulo essa proporção era de cerca de 50,0%. A região do Oeste Paulista é a que carece de mais municípios com planos diretores, enquanto em Minas Gerais tal padrão está distribuído por todo o território.

Ainda de acordo com o Gráfico 1, pode-se observar variação positiva na análise dos municípios com planos diretores por classes de tamanho da população. Como pode ser notado, quanto maior a população dos municípios, maior a proporção dos que possuem planos diretores. Além disso, nos municípios com mais de 20 mil habitantes há um crescimento mais expressivo das referidas proporções entre os dois períodos analisados, quando comparado com as classes menos populosas, fato que indica maior intensidade do processo de consolidação da política urbana nos primeiros municípios. Uma das explicações desta dinâmica pode ser encontrada na natureza da legislação urbanística Pós-Constituição de 1988 que estabeleceu, através do Estatuto da Cidade, obrigatoriedade a um número significativo de municípios a terem seus planos diretores instituídos até uma data-limite – 10 de outubro de 2006.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE – MUNIC, de 2012, levantou também informações sobre a adoção de outros instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros que, articulados pelo plano diretor, buscam regular o uso e ocupação do solo urbano visando maior inclusão social, econômica e política das camadas marginalizadas da sociedade. Os dados apresentados no Gráfico 2 demonstram que dentre os instrumentos mais utilizados estão alguns existentes antes da aprovação do Estatuto da Cidade como o Código de Posturas (70,6%); a Lei do Perímetro Urbano (69,3%) e o Código de Obras (54,6%).

Gráfico 2 – Brasil: Proporção de instrumentos de política urbana nos municípios / 2012

Fonte: MUNIC/IBGE, 2013.

Org.: SILVA, J. P. G, 2013.

Por outro lado, os instrumentos mais recentes, que passaram a ser contemplados pelo Estatuto da Cidade, apresentam uma incidência menor nos municípios. É o caso da Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos (4,4%); da Lei do Direito de Preempção e Lei de Transferência do Direito de Construir, ambos, presentes em apenas 6,0% dos municípios brasileiros. Apenas cerca de 8,0% dos municípios não possuem nenhum dos instrumentos de política urbana levantados pela pesquisa.



CAPÍTULO 2



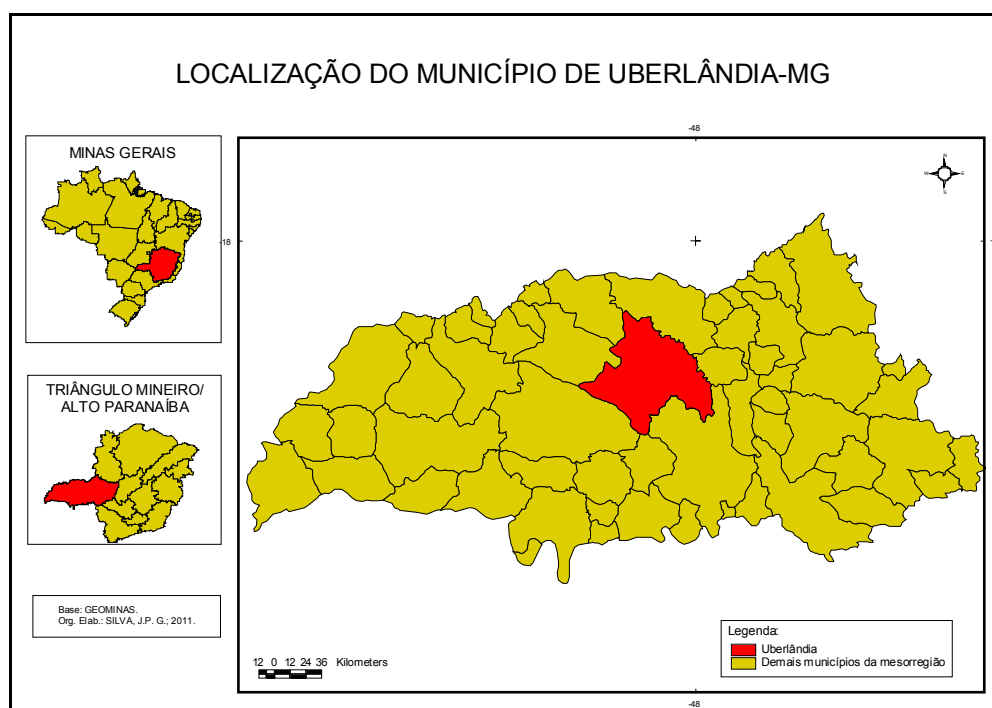
CAPÍTULO II: O DESENVOLVIMENTO DE UBERLÂNDIA (MG) E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO

O objetivo deste capítulo consiste em realizar uma reflexão sobre as características marcantes do desenvolvimento do Triângulo Mineiro e, em especial, do município de Uberlândia. A partir de informações históricas, dados estatísticos referentes à demografia, economia e serviços, realizar-se à uma análise do papel da cidade de Uberlândia no contexto regional e nacional, além de uma breve caracterização da produção de seu espaço urbano. Além disso, serão apresentadas as principais iniciativas de planejamento urbano realizadas na cidade, em especial o Plano Diretor de 1994.

2.1 - Breve Histórico do desenvolvimento de Uberlândia e do Triângulo Mineiro

O município de Uberlândia situa-se estado de Minas Gerais (mapa 1), a oeste da capital (Belo Horizonte) distando desta cerca de 550 Quilômetros. Uberlândia integra a Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, formada por 66 municípios, de acordo com a divisão elaborada pelo IBGE. Constitui-se no mais populoso município da referida mesorregião, composta por sete microrregiões, sendo elas: Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia. A área total do município é de 4.115 km², sendo que sua área urbana ocupa 219 km², de acordo com o Banco de Dados Integrados (BDI, 2011), da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Mapa 1 - Município de Uberlândia: Localização Geográfica.



Org. Elab.: SILVA, J. P. G., 2011.

A partir da década de 1960, expansão das cidades de porte médio, a exemplo de Uberlândia, está associada a intervenções do Estado por meio de programas como “Programa de Cidades de Porte Médio” no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que tinham por objetivo proporcionar maior equilíbrio na ocupação do território e ao mesmo tempo, interiorizar o desenvolvimento econômico a partir da criação de pólos de desenvolvimento.

Para Singer (1981, p. 144),

[...] é impossível compreender a economia de uma cidade sem situá-la no contexto da rede urbana, à qual ela pertence, e sem determinar as funções especializadas que ela exerce. É o número e a importância de tais funções que determina o tamanho da cidade, o vigor de sua economia e suas perspectivas de desenvolvimento.

Neste sentido, a economia do Triângulo Mineiro é fortemente influenciada pelas atividades comerciais e de logística, e o seu desenvolvimento perpassa pela própria formação socioespacial do território brasileiro, visto que, a região desde o século XVIII, tornou-se um importante entroncamento entre as principais rotas comerciais que interligavam São Paulo e Rio de Janeiro à região Centro Oeste, sobretudo ao estado de Goiás. Para tanto, a implantação de infraestruturas de circulação por parte do Estado foram fundamentais.

A ausência de infraestrutura viária capaz de articular os estados do Centro-Oeste ao estado de São Paulo, fez com que o Triângulo Mineiro, e, em especial, a cidade de Uberlândia, tornasse um importante entreposto de produtos agropecuários. A partir da chegada da estrada de ferro Mogiana, foi implantada na região uma série de infraestruturas de apoio às atividades comerciais, como a Ponte Afonso Pena sobre o Rio Paranaíba (1909) que redefiniu as relações comerciais entre Minas Gerais e os estados de Goiás e Mato Grosso.

Com a ampliação das atividades cafeeiras no estado de São Paulo, o Triângulo Mineiro tornou-se importante no abastecimento de gêneros alimentícios, sobretudo o arroz e a pecuária. E posteriormente, com a consolidação de São Paulo como principal centro econômico do país, estabeleceu-se uma nova divisão regional do trabalho, em que o Triângulo Mineiro se tornou um importante circuito mercantil, fato que será a base histórica dessa economia, pois a agropecuária, em conjunto com as atividades mercantis, possibilitou tanto a ocupação econômica da região, como promoveu o desenvolvimento de um setor que toma frente na acumulação do capital até a atualidade: o comércio e a distribuição (CLEPS, 1997).

Sobre a integração econômica do Triângulo Mineiro ao mercado nacional, Brandão afirma que:

Esta região, que desempenhou historicamente o papel de ponto catalisador de produção, tende a desenvolver como centros comerciais suas cidades que estão, por assim dizer, na ‘boca do sertão’ e por sua localização estratégica podem auferir lucros extraordinários, pois são entroncamentos e interseção de rotas das regiões produtoras às consumidoras. (BRANDÃO, 1989, p. 90).

Para Soares (1995), a implantação de uma economia de mercado, pela via do desenvolvimento comercial, ampliou o espaço econômico de acumulação, determinando sua modernização, tanto no que diz respeito à diversificação da economia regional, quanto ao crescimento e à dinamização de seus centros urbanos.

De modo geral, os núcleos urbanos da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba sofreram modernização em função de transformações ocorridas previamente no campo. Nesse sentido, Cleps Junior (1998) aponta que as agroindústrias participaram da reorganização territorial do Triângulo Mineiro por meio de investimentos estatais e da integração dos produtores rurais, das infraestruturas de transportes, de armazenamento e comunicação ao seu ciclo produtivo. Isto levou a transformações na logística de captação de matéria-prima e de distribuição de mercadorias, alterando assim as relações espaciais entre o campo e a cidade nessa região.

Dessa forma, em virtude da criação das infraestruturas produtivas e de transportes, ocorreu uma rápida mudança dos papéis dos centros urbanos que se adequaram, em tempos e intensidades diferenciadas. A nova realidade econômica imposta, gerou uma certa especialidade produtiva, onde os municípios de Conquista e Sacramento destacaram-se na produção de grãos, Uberaba como um centro especializado na criação de gado zebu, e Araguari e Uberlândia como pólos de comercialização interregional.

Para Bessa (2005), a refuncionalização urbana de Uberlândia foi capaz de alterar a natureza, a intensidade e os padrões espaciais das interações, uma vez que a cidade tornou-se capaz de regular e controlar a circulação de mercadorias, pessoas, capitais e informações em um raio de aproximadamente 180 km, atingindo toda a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, o Noroeste e parte da região central de Minas Gerais, o Nordeste paulista e o Sudeste, Sul e Sudoeste goiano, indicando a presença de importantes *solidariedades horizontais*, estruturadas em torno da referida cidade, isto é, a manutenção de relações contíguas no seu espaço de polarização (ver Figura 7, na página 66).

A partir do exposto, pode-se afirmar que o desenvolvimento da cidade de Uberlândia sempre esteve ligado às vias de circulação, sobretudo as estradas de rodagem, pois com a

expansão dessas redes de transportes (quadro 1), foi possível ampliar ainda mais as atividades comerciais de Goiás, Mato Grosso e do Triângulo Mineiro para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e a capital estadual, Belo Horizonte, além de possibilitar à cidade tornar-se um pólo na distribuição dos produtos industrializados oriundos de São Paulo.

Quadro1 - Triângulo Mineiro: Implantação de rodovias no período de 1958 à 1987

Período	Obra	Função
1958	BR-153	Direcionar para o Oeste do Triângulo Mineiro o fluxo que demandava o sentido Sul-Brasília.
1960	BR-050	Ligação viária entre Brasília e o estado de São Paulo.
1965	BR-050	Inauguração do trecho Uberaba-Uberlândia.
1966	BR-365 / BR-153	Conclusão do trecho asfaltado entre Uberlândia e Brasília.
1968	BR-050	Conclusão do trecho Uberlândia – Araguari.
1974	BR-365	Inauguração da pavimentação do eixo Uberlândia – Montes Claros.
1975	BR-452	Conclusão da pavimentação do Trecho Uberlândia-Araxá, interligando o Triângulo à Belo Horizonte.
1987	BR-497	Inauguração do trecho pavimentado da ligação Uberlândia - Prata, dando acesso à BR-153, que liga o sul do país à capital federal.

Fonte: BDI Uberlândia, 1995/1996 *apud* Cleps 2005.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

A construção de Brasília, iniciada em 1956, propiciou a interiorização de infraestruturas de transportes e comunicações para o Brasil Central, contribuindo significativamente para que se redesenhasse o acesso no território, com a interligação de várias regiões do país. A nova capital federal, considerada a representação máxima do Plano de Metas, no cenário político-econômico desenvolvimentista, foi um marco no período, pautado no aumento de rodovias, no potencial hidroelétrico e petrolífero, no investimento no setor de bens de produção etc., impactando mudanças estruturais que consolidaram os ramos modernos da nação (CARVALHO, 2009).

Nesse contexto, criam-se novas demandas por mercadorias e serviços, contribuindo para a consolidação de Uberlândia como pólo do comércio atacadista:

Com a construção de Brasília e a modernização da economia brasileira, esse processo [de modernização do comércio atacadista] se diversifica e intensifica cada vez mais, visto que o consumo aumenta muito e novas praças vão sendo incorporadas, levando a que outras empresas atacadistas

sejam criadas em Uberlândia. (SOARES, 1995, p.74).

Nas décadas de 1950 a 1960, assiste-se na cidade ao surgimento de alguns dos principais grupos atacadistas com atuação nacional como: Grupo Martins, Armazém do Comércio (Arcom), Peixoto e outros já extintos como Dom Bosco, Irmãos Jorge, e Alô Brasil (ver figura 6). (CLEPS, 1997). O surgimento dos grandes grupos atacadistas foi possível graças à imposição de uma nova divisão territorial do trabalho, que segundo Santos (1994) levou a uma desconcentração industrial e da atividade agrícola, a partir dos anos 1960, criando novos espaços apropriados à reprodução dos capitais hegemônicos.

Figura 6: Atacadista “Alô Brasil”, em foto da década de 1950.



Fonte: Página do Perfil “História de Uberlândia”- Facebook⁴

Neste contexto, pode-se perceber o surgimento de novas horizontalidades e verticalidades que acabaram por redefinir as relações entre Uberlândia com a economia nacional e também internacional.

Haveria, assim, em Uberlândia, dois níveis fundamentais de interações espaciais: um relativamente horizontalizado e vinculado à ordem regional, e outro pertencente à ordem nacional, esboçando a existência de interações verticais. Essas horizontalidades e verticalidades, fundamentadas em uma complexa divisão territorial do trabalho e indispensáveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, levam a uma crescente articulação entre as cidades da área de polarização, por meio de uma rede urbana regional cada vez mais articulada sob o comando de Uberlândia; e também levam ao surgimento de novas interações espaciais, pois as articulações entre as cidades deixaram de ser realizadas a curta distância e entre um limitado número de centros para se tornarem mais intensas e abrangentes, envolvendo

⁴

Disponível em: < <https://pt-br.facebook.com/pages/Hist%C3%B3ria-De-Uberl%C3%A2ndia/487762004620535> > Acesso em 16/09/2013

um número maior de nós/pontos que, apesar de descontínuos, estão interligados através da circulação, do intercâmbio e de suas regulações. (BESSA, 2005, p. 281).

A partir da década de 1970, o estado de Minas Gerais vivenciou, juntamente com a modernização do setor agropecuário, a ampliação e a diversificação de sua base industrial. Naquele período, as cidades médias dos cerrados passaram a apresentar significativas taxas de crescimento populacional e econômico, assumindo papel de centros polarizadores do excedente produzido na região.

De modo geral, os núcleos urbanos do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba modernizaram-se em função das transformações ocorridas previamente no campo. Assim, ocorreu na região uma rápida mudança dos papéis dos centros urbanos que se adequaram, em tempos e intensidades diferenciadas, à nova realidade econômica imposta. A partir de então, o Triângulo Mineiro foi palco de um grande incremento populacional além de um vertiginoso aumento e diversificação de seu Produto Interno Bruto (PIB), com a instalação de diversos empreendimentos agroindustriais. É importante salientar que estas transformações ocorreram de maneira extremamente desigual e polarizada, favorecendo a disparidade entre os municípios e a concentração de atividades econômicas mais sofisticadas na cidade de Uberlândia.

Segundo Cleps (2005, p. 175),

Esta centralização regional estabeleceu um novo papel na dinâmica intra-regional, em que Uberlândia começou a adquirir características de cidade média. A partir de então, a cidade assumiu funções mais complexas, transformou-se num centro de dispersão de uma diversidade muito grande de atividades, especialmente as ligadas ao setor terciário.

Desde a década de 1950, a cidade de Uberlândia passou por importantes transformações em sua essência. Beneficiada diretamente pelas políticas federais de ordenamento territorial, que visavam à integração da região central do Brasil ao Centro Sul, a cidade passou por uma forte dinâmica econômica e um vertiginoso incremento populacional (tabela 3), que resultou em sua transformação em um pólo de oferta de uma grande variedade de produtos e serviços para toda a região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

A tabela 3 demonstra que o município de Uberlândia participava, em 2010, com aproximadamente 3% da população do estado de Minas Gerais. Quando comparado em escala regional, Uberlândia concentra aproximadamente 28% da população do Triângulo Mineiro.

Tabela 3 - Uberlândia: Participação de no efetivo Populacional Regional/2010

Concentração Populacional do Município – 2010		
Regiões	População	% de Uberlândia
Brasil	190.732.694	0,32%
Sudeste	80.353.724	0,75%
Minas Gerais	19.595.309	3,08%
Triângulo/Alto Paranaíba	3.141.165	28,21%
Microrregião de Uberlândia	829.315	72,83%

Fonte: Banco de Dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Em virtude do próprio crescimento populacional, a cidade de Uberlândia vivenciou o crescimento do consumo de um imenso leque de bens e serviços, em educação, saúde, comércio etc.; evidenciando a difusão de um “moderno” modo de vida urbano. A cidade tornou-se mais complexa em função da necessidade de atender às novas demandas de uma economia globalizada.

De acordo com Cleps (2005, p. 176),

Ao desempenhar tais funções, a cidade assume a condição de cidade média, especialmente nas últimas décadas do século XX, quando passou a receber um grande fluxo migratório, tanto rural-urbano quanto urbano-urbano. Tal processo promoveu significativo crescimento populacional, a formação de uma aglomeração e dinamizou as atividades de bens e serviços, ampliando o tecido urbano. Com consequência presenciou-se o surgimento e o incremento de problemas urbanos resultantes do aumento populacional e da urbanização desordenada, a exemplo da periferização da cidade, bem como a formação de novos centros de comércio, de consumo e de lazer.

A partir do exposto, pode-se concluir que o desenvolvimento urbano e econômico de Uberlândia, possibilitou o surgimento de uma nova dinâmica intrarregional, na qual o município transformou-se num importante pólo de atração regional, totalmente articulado com outros centros regionais e passando a capitalizar recursos e investimentos dos centros urbanos vizinhos, promovendo o esvaziamento de funções tradicionais nas cidades de seu entorno.

Ao disponibilizar maior variedade de produtos, materiais e imateriais, Uberlândia passou a atrair consumidores de áreas próximas, sobretudo das pequenas cidades do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, que, em muitos casos, não dispunham de serviços em suas cidades. Pode-se afirmar que, no caso de Uberlândia, o setor terciário teve maior importância para sua definição enquanto cidade média do que fundamentalmente o processo de industrialização.

O crescimento do setor terciário e a instalação de lojas de diversas redes de varejo de atuação nacional em Uberlândia estiveram diretamente relacionados ao processo de desconcentração industrial, vivenciado por São Paulo a partir da década de 1970, e pela concentração e centralização do setor comercial no mercado brasileiro. Tal processo evidencia

a necessidade de concentração econômica acompanhada pela descentralização espacial, sobretudo, nas atividades ligadas ao autosserviço alimentar e às lojas de departamentos. A partir desse momento, diversos empreendimentos comerciais, como *shopping centers* e hipermercados, antes restritos a metrópoles nacionais, expandiram-se para as cidades médias de maior poder aquisitivo.

Os modernos hábitos de consumo incorporados pela cidade, bem como a ampliação da quantidade e da qualidade dos serviços disponíveis, promoveram aumento da demanda por profissionais mais qualificados, com maior remuneração. Tal fato, resultou no desenvolvimento de uma nova classe média, com maior poder aquisitivo e necessidades de consumo diferenciadas do restante da população, alterando profundamente a estrutura social e cultural da cidade.

Milton Santos estabelece em diversas obras (1979/1993/1994) um esquema de classificação de centros urbanos, com base não no tamanho e na função das cidades, mas principalmente, com as especificidades e complementaridades em relação a rede urbana regional e nacional. No esquema proposto por Santos, as cidades podem ser classificadas nas seguintes categorias: “cidades locais”, “grandes cidades locais”, “cidades médias ou intermediárias”, “grandes cidades médias”, “metrópoles regionais” e “metrópoles onipresentes”.

Uberlândia, por se tratar da principal cidade da rede urbana regional do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, caracteriza-se como uma grande cidade média, tanto por seus aspectos demográficos, quanto pelo seu papel na hierarquia urbana nacional. Do ponto de vista funcional, a cidade desempenha um papel de pólo regional e representa um elo de articulação econômica entre grandes centros metropolitanos - São Paulo e Belo Horizonte - e os demais municípios da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

2.2 – Uberlândia: seu papel na rede urbana e sua inserção na economia nacional

Uberlândia é maior cidade do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, a segunda maior cidade do estado de Minas Gerais (ver tabela 4), com uma população estimada em 604.013 habitantes (IBGE, 2010), configurando-se na trigésima cidade mais populosa do país. No período de 2000 a 2010 o índice de crescimento da população de Uberlândia foi de 20,5%, superior ao índice nacional que foi de 12,3% para o mesmo período, segundo dados do censo demográfico de 2010.

Por meio da análise da tabela 4 é possível observar que o crescimento da população de Uberlândia seguiu a tendência nacional, que é de crescimento da população urbana (em mais de 500% entre 1970 e 2010) em detrimento da população rural (que apresentou crescimento acumulado de 26% no mesmo período). Como se pode observar, a cidade atingiu o maior grau de urbanização na sua história na década de 1990 e, na década seguinte, transformou-se no primeiro município do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba a ultrapassar a marca de 500 mil habitantes.

Tabela 4 - Uberlândia: Evolução populacional 1940 à 2010

ANO	URBANA	RURAL	TOTAL	% URBANA	% RURAL
1940	22.123	20.056	42.179	52.5	47.5
1950	35.799	19.185	54.874	65.1	34.9
1960	71.717	16.565	88.282	81.2	18.8
1970	111.466	13.240	125.706	89.4	10.6
1980	231.598	9.363	240.961	96.1	3.9
1991	357.848	8.881	366.729	97,5	2,5
2000	488.982	12.232	501.214	97,5	2,5
2010	587.266	16.747	604.013	97,2	2,7

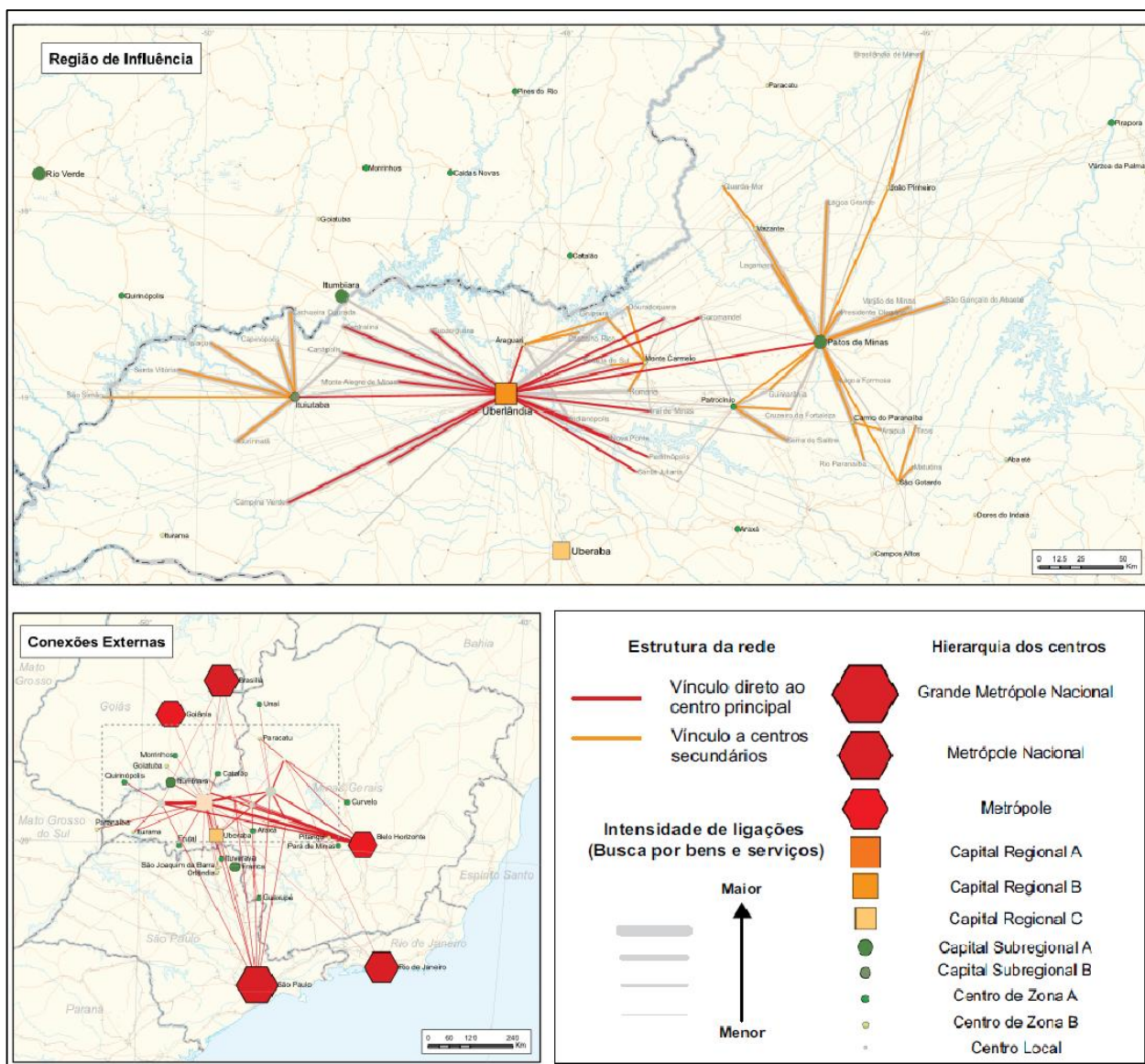
Fonte: IBGE – Censos Demográficos, 1940-2010.

Org.: SILVA, 2013.

De acordo com dados do Regiões de Influência das Cidades - REGIC/IBGE de 2008, a cidade de Uberlândia é classificada como uma capital regional “b”, nível que se relaciona com o estrato superior da rede urbana brasileira (conforme demonstram as informações contidas no figura 7, p. 66), e que possui capacidade de gestão imediatamente inferior ao das metrópoles nacionais. Esta posição se deve a expansão das funções urbanas centrais e o aparecimento das especializações produtivas, que resultaram em uma refuncionalização urbana, que alterou a natureza, a intensidade e os padrões de interações.

Nota-se na figura 7 a área de polarização do município, de acordo com o REGIC 2008, que evidencia que este se encontra no topo da hierarquia urbana do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, inclusive, com conexões para além da mesorregião em questão, considerando os fluxos com os municípios de outros estados como sul e sudeste de Goiás, noroeste de São Paulo e nordeste de Mato Grosso do Sul, colocando-se como uma grande cidade média, em consonância com as características acima indicadas. É relevante enfatizar que em serviços como logística e telecomunicações, a área de influência de Uberlândia estende-se por todo o território nacional.

Figura 7 – Uberlândia: Área de Influência REGIC/IBGE, 2008



Fonte: IBGE, Regiões de Influência das Cidades, 2008.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Em 2009, de acordo com dados do IBGE, a cidade possuía um PIB de aproximadamente R\$ 14 bilhões (ver tabela a seguir), correspondendo a cerca de 5% da composição do estado de Minas Gerais. Dentre os três setores que compõe o PIB local, os que mais se destacam são o industrial e o de serviços, com superioridade do segundo em relação ao primeiro. É importante destacar a participação do setor primário na composição do PIB do município (2,9%) bastante menor que a apresentada pelo estado (9,3%) e a do país (5,7 %).

Tabela 5- Uberlândia: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) de 2010.

Sector	Uberlândia	%	Minas Gerais	%	Brasil	%
Agropecuária	414.884,00	2,9	15.568.048,00	9,3	105.163.000,00	5,7
Indústria	4.391.142,00	31,2	54.306.183,00	32,5	539.315.998,00	29,3
Serviços	9.259.246,00	65,8	97.398.820,00	58,2	1.197.774.001,00	65,0
Total	14.065.272,00	100,00	167.273.051,00	100,00	1.842.252.999,00	100,00

Fonte: IBGE, 2013.

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=317020&search=minas-gerais|uberlandia>
Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Uberlândia, apresentados na tabela 6, demonstram a evolução do número de estabelecimentos dos mais diversos segmentos no município. A análise das informações evidencia que no período abordado (2007 a 2011) houve um crescimento do número de estabelecimentos de todas as atividades econômicas, com destaque para aquelas relacionadas aos serviços (com aumento superior a 45%) e construção civil com expansão na ordem de 106% a qual pode estar relacionada aos programas habitacionais desenvolvidos pelo governo federal no referido período.

Tabela 6 – Uberlândia: Evolução do número de estabelecimentos por setor do IBGE - 2011

Atividade econômica		2007	2008	2009	2010	2011
		Nº de Empresas	Nº de Empresas	Nº de Empresas	Nº de Empresas	Nº de Empresas
Indústria	Extrativa mineral	53	32	40	39	36
	Ind. Transformação	2.225	2.251	2.358	2.464	2.513
	Serv. Ind. Util. Púb.	30	31	32	32	39
	Total	2.308	2.314	2.430	2.535	2.588
Constr. Civil	Construção Civil	1.256	1.903	2.141	2.549	2.594
	Total	1.256	1.903	2.141	2.549	2.594
Comércio	Comércio	13.203	11.449	13.319	12.069	12.034
	Total	13.203	11.449	13.319	12.069	12.034
Serviços	Serviços	11.038	13.420	12.110	15.051	16.029
	Admin. Pública	42	48	41	51	48
	Total	11.080	13.468	12.151	15.102	16.077
Agropecuária	Agropecuária	1.397	1.441	1.566	1.597	1.488
	Total	1.397	1.441	1.566	1.597	1.488
TOTAL GERAL		29.244	30.575	31.607	33.852	34.781

Fonte: Banco de dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Ao se analisar a tabela 7 percebe-se a relevância do setor terciário na composição do PIB de Uberlândia, característica marcante das economias de cidades de porte médio, pois

conforme destacou Spósito *et al* (2006) a especialização do comércio e serviços dessas cidades é uma das características que as inserem como pólos na rede urbana brasileira.

Tabela 7- Uberlândia: Número de empresas formais por subsetores do Terciário – 2011

Subsetores de Atividade Econômica do Setor Terciário	
Comércio varejista	10.872
Comércio atacadista	1,162
Instituições de crédito, seguros e capitalização	228
Com. E administração de imóveis, valores imobiliários, serv. Técnico	6.697
Transportes e comunicações	1.579
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção	5.514
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	1.403
Ensino	608
Total	26.902

Fonte: Banco de dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Conforme se observa na tabela 7, em 2011, existiam em Uberlândia mais de 10 mil empresas do segmento de comércio varejista, informação que reitera a importância do comércio para o crescimento da cidade. Atualmente, diversas redes varejistas nacionais e internacionais atuam na cidade, principalmente na área de autosserviço alimentar, vestuário, eletroeletrônicos, materiais de construção, serviços automotivos e de equipamentos agrícolas. A cidade possui três hipermercados (Carrefour, Extra e Walmart), quatro lojas do segmento de “atacado de autosserviço” (Makro, Atacadão, MartMinas e Bahamas) e dois Shoppings Centers em funcionamento (Center Shopping e Uberlândia Shopping), além de um em construção com previsão de conclusão. A cidade conta também com de inúmeros supermercados (como a Rede Bretas que possui atualmente 10 lojas instaladas) e lojas pertencentes ou não a redes, dos mais diversos segmentos.

Além das atividades comerciais, os serviços relacionados à saúde e educação também posicionam a cidade em destaque na região. De acordo com os dados da tabela 8, em 2012 existiam aproximadamente 116 mil estudantes em Uberlândia, somando-se as modalidades de ensino: Pré-escolar, Ensino Fundamental, e Ensino Médio. No ano de 2012 existiam na cidade 391 escolas, destas, 160 dedicadas ao Ensino Pré-escolar, 183 ao Ensino Fundamental e 48 ao Ensino Médio. É importante salientar que estão abrangidas nestes dados, tanto instituições públicas, quanto privadas (IBGE CIDADES, 2013).

Tabela 8 - Uberlândia: Número de matrículas, escolas e docentes – 2011

Modalidades	Matrículas	Número de escolas	Docentes
Ensino Pré-escolar	12.763	160	971
Ensino Fundamental	79.115	183	4.230
Ensino médio	25.102	48	1.264
Total	116.980	391	6.465

Fonte: IBGE CIDADES, 2013.

Org. Elab. SILVA, J. P. G., 2013

Uberlândia também é considerado um importante pólo de oferta do ensino superior e de pós-graduação. É sede de duas instituições de ensino da rede federal, como a Universidade Federal de Uberlândia – UFU e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro – IFTM além de diversas instituições particulares. A Universidade Federal de Uberlândia oferta além de cursos de graduação, cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, inclusive de pós-doutoramento.

Ressalta-se que a cidade de Uberlândia constitui-se em uma referência regional na oferta de produtos e serviços relacionados à saúde, já que possui uma ampla rede de assistência médico hospitalar de média e alta complexidade que não estão disponíveis nos demais municípios da região. De acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, do governo Federal, Uberlândia possui aproximadamente 1,3 mil estabelecimentos de saúde (somando-se a rede privada e pública de atendimento médico e odontológico). A cidade possui 860 consultórios, 185 clínicas especializadas, 12 hospitais gerais e 62 Unidades básicas de saúde.

Tabela 9 - Uberlândia: Número de estabelecimentos de saúde (agosto/2013).

TIPO DE ESTABELECIMENTO	Nº DE ESTABELECIMENTOS
Central de regulação	2
Centro de atenção hemoterápica e/ou hematológica	1
Centro de atenção psicossocial-CAPS	6
Centro de saúde/unidade básica de saúde	62
Clinica especializada/ambulatório especializado	185
Consultório	860
Cooperativa	4
Farmácia	1
NHospital especializado	1
Hospital geral	12
Hospital dia	10
Policlínica	53
Posto de saúde	5
Secretaria de saúde	2
Unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia	76
Unidade de vigilância em saúde	3
Unidade mista	8
Unidade móvel terrestre	1
Total	1292

Fonte: DATASUS - CNES - Estabelecimentos por nível de atenção, Ministério da Saúde, 2013.
Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?cnes/cnv/atencMG.def>> Acesso em: 01/10/2013

Org.: SILVA, J. P. G, 2013.

Quanto à indústria, Uberlândia possui um parque industrial bem diversificado, como demonstra a tabela 10. Contudo, as empresas formais dedicadas a atividades relacionadas à construção civil representavam, em 2011, praticamente 50% do total de indústrias (com 2.594 empresas). Outros subsetores que se destacam no município são as indústrias alimentícias/bebidas (com 571 empresas), a indústria têxtil/vestuário (com 387 estabelecimentos) seguida pela metalurgia (que apresenta 289 estabelecimentos formais).

Tabela 10 – Uberlândia: N° Empresas Formais nos Subsetores do Setor Secundário – 2011

Subsetores de Atividade Econômica. do Setor Secundário	
Extrativa mineral	36
Indústria de produtos minerais não metálicos	130
Indústria metalúrgica	289
Indústria mecânica	169
Indústria do material elétrico e de comunicações	49
Indústria do material de transporte	41
Indústria da madeira e do mobiliário	211
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	254
Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	183
Ind. química de prod. farmacêuticos, veterinários, perfumaria, ...	160
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	387
Indústria de calçados	69
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	571
Serviços industriais de utilidade pública	39
Construção civil	2.594
Total	5.182

Fonte: Banco de dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Embora as atividades agropecuárias de Uberlândia constituir-se no setor que menos contribui na totalização de seu produto interno bruto, elas representam o segundo maior PIB agropecuário de Minas Gerais, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2010). Conforme demonstram os dados da tabela 11, a produção vegetal do município tem sido originada principalmente da lavoura temporária, pelos cultivos de soja (quinta maior produção de Minas Gerais), milho e grande produção de olericultura (tomate, milho verde, abobrinha, etc.).

Tabela 11 - Uberlândia: Produção Agrícola e Área Plantada (2008-2011).

Cultura	Área (ha)			Produção (ton)		
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Algodão	612	75	997	1.652	225	2.492
Arroz	20	15	15	44	33	30
Feijão	500	330	250	1.380	792	540
Milho	16.000	15.800	15.000	129.600	134.300	135.000
Soja	46.000	47.000	47.600	140.760	143.820	135.600
Sorgo Granífero	1.100	520	5.100	2.730	3.666	12.000
Banana	400	320	440	8.250	6.900	6.600
Cana de açúcar	-	-	6.400	-	-	351.000
Café	595	595	435	1.142	1.142	600
Laranja	1.650	2.602	2.655	10.500	18.270	18.675
Olericultura	429	400	1.613	19.600	14.085	43.469
Total	67.306	67.657	80.505	315.658	323.233	706.006

Fonte: Banco de dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

De acordo com o informativo do PIB dos municípios de Minas Gerais, elaborado pela fundação João Pinheiro (2011), Uberlândia possui expressiva participação no total de rebanho do Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba, tanto que o município passou de terceiro a segundo maior produtor agropecuário do estado em 2010, e se manteve com a maior produção de suínos do estado, fato motivado principalmente pela atuação do Conglomerado BRF S/A.⁵ no município (ver tabela 12).

Tabela 12 - Uberlândia: Evolução do Rebanho bovino, suíno e de aves (2007- 2011).

Rebanho Bovino/Suíno/Aves	2007	2008	2009	2010	2011
Touros	2.971	4.820	3.346	3.306	4.323
Vacas	74.566	73.933	75.890	73.678	75.018
Bezerros até 1 ano	24.756	23.768	25.787	24.480	26.474
Bezerras até 1 ano	25.402	25.495	27.324	27.204	27.968
Novilhas 12-24 meses	29.135	31.614	32.002	29.866	30.752
Novilhas acima de 24 meses	22.313	25.306	26.755	24.725	25.744
Novilhos 12-24 meses	19.938	20.374	25.160	15.486	17.689
Novilhos acima de 24 meses	10.680	16.163	13.615	11.761	11.964
Suínos – efetivo dos rebanhos	645.843	619.464	668.236	1.022.373	901.300
Galinhas, frangos, pintos – efetivo dos rebanhos	5.965.703	5.798.617	6.382.712	6.189.650	9.652.000
Total	6.821.307	6.639.554	7.280.827	7.422.529	10.773.232

Fonte: Banco de dados Integrados de Uberlândia, 2012.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

Sobre tais características do campo Uberlandense, Bessa (2005, p. 183) enfatiza que:

Uberlândia atendeu as necessidades infraestruturais exigidas pela agroindústria e, dessa forma, tornou-se um pólo agroindustrial importante, que influencia, além da sua própria região, outras quatro microrregiões, localizadas no Sudeste, Sul e Sudoeste de Goiás, e que privilegia o mercado consumidor do Centro Sul. Tal setor é responsável pela criação de diversos fluxos, uma vez que tem a sua disposição uma complexa configuração territorial, responsável pela crescente fluidez. Esses fluxos, por conseguinte, foram capazes de intensificar as relações entre a cidade e o campo, entre as cidades da própria região, e também possibilitaram maior integração com o território nacional, por meio de importantes sistemas de cooperação e de complementaridade, em escalas cada vez mais abrangentes.

Dessa forma, a partir das informações socioeconômicas aqui apresentadas, nota-se a importância do processo de modernização agrícola e seus desdobramentos sobre a implantação de setores comerciais e de serviços que promoveram a expansão econômica e populacional de Uberlândia. Esta expansão agrícola tecnificada, associada direta ou

⁵ Surgiu através da fusão das ações da Sadia S.A. ao capital social da então Perdigão S.A. A maior unidade industrial do grupo está localizada em Uberlândia-MG. Fonte: <<http://www.brf-br.com/paginas.cfm?area=0&sub=27>> Acesso em 16 nov. 2013.

indiretamente à indústria e aos serviços, foi totalmente responsável pela reorganização do espaço urbano uberlandense, fato a ser discutido no tópico a seguir.

2.3 - A Produção do Espaço urbano e os primeiros planos urbanísticos de Uberlândia

A origem do sítio urbano de Uberlândia está relacionada à chegada na região dos primeiros desbravadores, com a intenção de ocupar áreas férteis, no início do século XIX, até então pertencentes ao município de Uberaba.

De acordo com Soares (1995, p. 22):

Os primeiros entrantes foram João Pereira da Rocha e sua família, procedentes de Paraopeba. Em 1818, eles acamparam na confluência de um córrego, que foi denominado São Pedro, e tomaram posse das terras próximas, denominando-as Fazenda do Salto. Nela iniciou-se a formação do Arraial de Nossa Senhora do Carmo de São Sebastião da Barra de São Pedro de Uberabinha. Em pouco tempo ali havia mais de 20 famílias, dando origem a um pequeno povoado.

De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Uberlândia (2006), em 1821, o povoado recebeu a carta de doação das terras do Governo da Capitania de Goiás, e assim ficou estabelecida a Sesmaria de São Francisco. Em 1835, Felisberto Alves Carrejo, apontado por muitos como fundador do Município, iniciou a construção da primeira escola da região. Em 1853 foi concluída a construção da capela denominada de Nossa Senhora do Carmo e São Sebastião, localizada na atual Praça Cícero Macedo (região central da cidade).

Esta capela foi elevada em 1857 à paróquia, e seu patrimônio formado por 100 alqueires, adquiridos a partir da união de moradores, foi ampliado. Em 1856, o núcleo urbano se concentrava no entorno do Largo da Igreja Matriz, área que corresponde ao atual bairro Fundinho expandindo-se a leste e, posteriormente, em 1881, o núcleo ampliou suas quadras nos sentidos leste, oeste e sul.

Figura 8 - Aspecto de Casa Comercial em Uberabinha.



Fonte: Página do Perfil “História de Uberlândia” - Facebook⁶.

O arraial cresceu e se adensou. As lideranças políticas solicitaram a emancipação do povoado de São Pedro do Uberabinha. Através do decreto nº 51 de 07 de junho de 1888, o Arraial foi elevado à categoria de Vila e, em 31 de agosto do mesmo ano, passou a categoria de Município pela Lei 4643 (Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2013).

Em 1895, foi inaugurada a Estação Ferroviária, da Companhia Mogiana, localizada no quadrante norte do núcleo urbano inicial (atual Praça Sérgio Pacheco), e que cumpriu importante papel de ligação do município aos maiores centros urbanos do país, acelerando seu processo de desenvolvimento, apesar de não se configurar no fator preponderante sobre o progresso local, centrado nas atividades comerciais e nas charqueadas.

Diante do progresso, no início do século XX, Uberlândia passou a ser atendida por diversos serviços e equipamentos urbanos, como redes de energia elétrica (1909) e transporte, a partir da instalação da Companhia Mineira Intermunicipal de Autoviação (1912), além de escola pública⁷ (1911), abastecimento de água potável, estação telegráfica, dentre outros.

Conforme destaca Araújo Sobrinho (1998), o progresso econômico e a disponibilidade de infraestruturas, principalmente energia elétrica, possibilitaram a instalação de diversas indústrias, dos mais distintos segmentos, sendo estas localizadas nas saídas da cidade, principalmente nas proximidades da estação ferroviária e no bairro Operário (atual Aparecida). Fábricas de equipamentos agrícolas e armazéns de estocagem de mercadorias

⁶ Disponível em: < <https://pt-br.facebook.com/pages/Hist%C3%B3ria-De-Uberl%C3%A2ndia/487762004620535> > Acesso em 16.09.2013

⁷ A primeira escola pública da cidade foi a Escola Estadual Bueno Brandão, criada pelo então governador Júlio Bueno Brandão e autorizada pelo decreto-lei nº 3200 de 20 de junho de 1911. A escola iniciou suas atividades em 1º de fevereiro de 1915 e completou seu centenário em 20 de junho de 2011.

também foram criados, principalmente nos arredores da rede ferroviária, imprimindo grandes modificações do sítio urbano de Uberlândia.

O perímetro urbano foi ampliado a partir das diretrizes contidas no plano diretor encomendado entre 1907 e 1908 – primeiro plano urbanístico do Município, elaborado pelo engenheiro Mellor Ferreira Amado - no qual previa-se um conjunto de cinco avenidas largas e arborizadas, e oito vias transversais, configurando uma nova área central que hoje se configura como o hipercentro de Uberlândia (ver figura 9)⁸. Neste período o centro deste conjunto de quadras e vias foi ocupado por uma praça, hoje denominada Praça Tubal Vilela. Este plano foi um dos poucos implantados integralmente, seguindo critérios técnicos e urbanísticos.

Figura 9 - Aspecto da av. Afonso Pena no início do século XX.



Fonte: Arquivo Público Municipal.

A partir da década de 1920 as transformações no espaço urbano de Uberlândia intensificam-se em função do intenso crescimento populacional, que demandava um número maior de moradias, resultando na incorporação de áreas agrícolas próximas do núcleo urbano consolidado, sobretudo aquelas próximas a córregos, a rede ferroviária e as estradas. Em

⁸ São fruto do Plano Diretor de 1908 algumas das principais ruas e avenidas que atualmente cruzam a área central da cidade, a saber: av. Cesário Alvim, av. Floriano Peixoto, av. Afonso Pena, av. João Pinheiro, r. Bernardo Guimarães, r. Goiás, r. Olegário Maciel, r. Duque de Caxias, r. Machado de Assis, r. Tenente Virmondes, r. Quintino Bocaiuva e r. Coronel Antônio Alves.

função do aumento do déficit habitacional e da necessidade de fixar mão de obra trabalhadora, surge na década de 1930 o bairro Vila Operária (atual N. S. Aparecida), constituído basicamente por funcionários de uma fábrica de tecidos, localizada nas proximidades da estação ferroviária. Na época, a Vila Operária e o Bairro Patrimônio se constituíam nos subúrbios da cidade⁹.

De acordo com Soares (1995, p. 32):

O espaço urbano de Uberabinha passa a apresentar uma estrutura espacial estratificada em termos de classe sociais, com a expulsão da população de baixa renda das áreas mais centrais. Essa expulsão ocorreu devido à instalação dos novos equipamentos coletivos, estabelecendo-se ali um outro padrão de habitações - sobrados, mansões - em substituição às antigas casas de taipa e palhoças.

Entre as décadas de 1920 e 1930 a expansão da malha urbana de Uberlândia passou a se expandir devido a oferta e financiamento de terrenos por parte de agentes imobiliários. A primeira empresa deste segmento foi a *Empresa Uberlandense de Imóveis*, de propriedade de Tubal Vilela da Silva, que elegeu-se prefeito na década de 1950. Essa empresa tinha como foco a classe trabalhadora de baixa renda, oferecendo financiamentos de lotes e casas a preços baixos.

De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia (2009), a Empresa Uberlandense de Imóveis vendeu, a partir de 1930, aproximadamente 30.000 lotes e cerca de mil residências, impactando a densidade de ocupação do sítio urbano da cidade. Nesse mesmo período foi adquirida e loteada pela imobiliária, uma região denominada de Capão Seco, no extremo norte da cidade, que resultou na criação das vilas Santa Terezinha e Brasil, constituídas de sete avenidas e treze ruas. Os terrenos dessas vilas foram vendidos a preços acessíveis à população de baixa renda, com prestações a longo prazo.

Na década de 1940, a população urbana de Uberlândia já ultrapassava 20 mil habitantes e imprimia na malha urbana modificações em sua forma e conteúdo. Nesse período de transformações, houve a necessidade de adaptar a estrutura urbana ao contexto de acumulação e concentração de capital. Assim, o crescimento populacional ocorreu de forma não planejada, em meio à especulação imobiliária.

Conforme destaca Soares (1995, p. 44):

O crescimento da cidade ocorreu, nesse período, sem nenhum planejamento, desordenadamente. A maioria de seus bairros nasceram ao acaso, fruto da especulação imobiliária. Foram ocupados não por sua melhor localização e infra-estrutura e sim porque os lotes eram vendidos com mais facilidades,

⁹ Diversos bairros foram formados a partir da incorporação de chácaras e sítios à malha urbana, como a Vila Martins (1925), a Vila Osvaldo (1938) e a Vila Carneiro.

portanto, mais acessíveis ao poder aquisitivo da população existente. Ao Poder Público coube, desde a fundação do arraial, o papel de gerar condições para a expansão da cidade. Sua atuação, entretanto, privilegiou a classe dominante, seja por doações de terreno, por provimento de infra-estrutura, ou por isenção de impostos para cada novo investimento. Esse comportamento resultou na produção de um espaço urbano multifacetado, com áreas urbanizadas entremeadas de espaços vazios, facilitando o processo de estratificação social e incentivando a especulação imobiliária.

Com a expansão da economia brasileira no pós-guerra, diversos empreendimentos sediados e/ou instalados na cidade progrediram. Construíram-se então, novas rodovias e o aeroporto, além de outros equipamentos públicos. Ao mesmo tempo, o setor imobiliário incentivou a criação de loteamentos, acrescentando novas áreas à cidade, ampliando substancialmente seu perímetro urbano. De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia (2006), somente em um período de dois anos (1944 a 1946) foram criados mais de 5.500 novos lotes, principalmente na região norte da cidade.

Apesar do desenvolvimento econômico do município, a renda da população crescia em um ritmo muito menor que o aumento do preço dos imóveis, em virtude da especulação favorecida pela forte demanda decorrente da intensa migração, causando um déficit habitacional e, com isso, impactando a vida dos habitantes de mais baixa renda da cidade que se encontravam impossibilitados de adquirir ou alugar uma residência compatível com seu poder aquisitivo..

De acordo com dados de Soares (1995) e da Prefeitura de Uberlândia (2006), durante a década de 1950 foram construídas 130 casas em dois conjuntos habitacionais, pela Fundação Casa Popular do Governo Federal, com a justificativa de facilitar o acesso da população de baixa renda à moradia própria. Estes empreendimentos não foram bem sucedidos por diversos fatores, dos quais destacam-se a distância em relação ao centro comercial da cidade, a baixa qualidade construtiva, a inadimplência e a oferta insuficiente de imóveis diante da demanda. Os resultados desta iniciativa refletiram-se na manutenção do déficit habitacional e na ampliação dos vazios urbanos na cidade.

Na década de 1950 a malha urbana cresceu de forma mais homogênea, com loteamentos implantados de forma radial, em todos os quadrantes (Prefeitura de Uberlândia, 2006).

Em 1954 ocorreu a elaboração do “Plano de Urbanização da Cidade de Uberlândia” pelo Departamento Geográfico do estado de Minas Gerais, pela equipe do Engenheiro Otávio Roscoe. O modelo que orientou a elaboração deste plano buscava realizar ações de modo a

tornar a cidade mais higiênica a partir da pavimentação e de iluminação de vias, da ampliação do fornecimento de água, e esgoto e coleta de lixo.

Neste sentido, o plano era centrado em cinco pontos a saber:

1) Tráfego

- a. Abertura de avenidas com vistas a melhoria do trânsito urbano;
- b. Abertura de vias arteriais de penetração, de modo a suprir o tráfego entre o centro comercial e a periferia;
- c. Criação de uma “artéria cinturão” com a finalidade de distribuir o tráfego por toda a cidade.

2) Urbanização

- a. Arruamento de áreas de ocupação espontânea;
- b. Criação de quadras em formato retangular;

3) Zoneamento

- a. Retirada da malha ferroviária da área central e consequentemente, construção de uma nova estação ferroviária;
- b. Construção de uma nova rodoviária;
- c. Criação de Centro Cívico, com a construção de edifício para agrupar as repartições públicas municipais;

4) Arborização

5) Secção Técnica

O Plano Diretor de 1954 tinha como meta aprimorar a circulação na área central a partir da criação de novas avenidas que se encarregariam de distribuir o tráfego pela cidade desobstruindo as ruas mais antigas e estreitas. Na proposta, as “vias de penetração” formariam um conjunto viário que circundaria a cidade com o objetivo de ligar as diversas rodovias, além de distribuir o tráfego urbano e, futuramente, unir bairros periféricos. A construção de avenidas de contorno ao centro comercial (como a av. Getúlio Vargas) ocorreu por meio da canalização dos cursos d’água de modo a evitar custos com a desapropriação de áreas previamente ocupadas e, ao mesmo tempo, contribuir para o embelezamento da cidade, evitando contato direto da população com os poluídos cursos d’água da cidade.

Quanto à proposta de zoneamento urbano, cujo principal objetivo era a mudança da rede ferroviária e da estação da área central,

Apesar do empenho das elites políticas locais em aprovar leis visando a mudança da estação, isto não se realizou com a rapidez que se pretendia. A partir de 1960, as discussões na Câmara Municipal se ampliaram resultando,

em 1964, na aprovação de uma lei de desapropriação dos imóveis pertencentes à Companhia Mogiana de Estrada de Ferro, cujo fim era a destinação da área ocupada pela estação para a instalação de uma futura praça cívica. Neste momento os jornais difundiam uma intensa campanha a favor da transferência [...] (JUNQUEIRA, 2011, p. 120).

A transferência da estação para a região da avenida São Pedro (atual Rondon Pacheco) conforme determinava o plano, somente se efetivou em 1969, com a assinatura do convênio de doação da área à Prefeitura. Em 1971 a nova estação ferroviária foi inaugurada no bairro Custódio Pereira. A partir da demolição da antiga estação e da retirada dos trilhos, realizou-se a articulação viária entre o centro e o bairro operário por meio da continuidade das avenidas Afonso Pena, João Pinheiro e Cipriano Del Fávoro, além da construção da avenida João Naves de Ávila e da Praça Sérgio Pacheco (ver figura 10).

Figura 10 - Aspecto da malha urbana de Uberlândia, com destaque para a Praça Sérgio Pacheco na década de 1970.



Fonte: Página do Perfil “História de Uberlândia” - Facebook¹⁰.

Junqueira (2011) afirma que o plano diretor de 1954 referendava um projeto de cidade que atendia, em grande parte, as necessidades de controle dos diversos grupos que dele se apropriavam. Neste sentido, de acordo com a autora, era preciso moldar comportamentos para que a construção do ideal desenvolvimentista, em voga na época, se efetivasse.

¹⁰ Disponível em: < <https://pt-br.facebook.com/pages/Hist%C3%B3ria-De-Uberl%C3%A2ndia/487762004620535> > Acesso em: 16/09/2013.

Neste sentido, para Soares,

Esse planejamento, que definia como seria a cidade no futuro, tanto no que diz respeito à construção de obras públicas, como na implantação de um novo sistema viário e de tráfego, foi o primeiro em escala global, ainda que de forma um tanto fragmentada, sobretudo porque não foram tratadas questões relativas ao parcelamento do solo e à produção de moradias. (Soares, 1995, p.144).

Pode-se afirmar que a maior parte das intervenções previstas no plano restringia-se à organização do sistema viário da cidade e, em função da exigência de investimentos muito superiores às possibilidades do município, muitas de suas obras foram executadas em um período muito longo (20 a 30 anos após a adoção do plano), e a partir de novos projetos em novas localizações. Dentre elas pode-se citar: a estação ferroviária do bairro Custódio Pereira, inaugurada somente em 1971, e a nova estação rodoviária, no bairro Martins em 1976. A proposta de criação de um centro cívico tornou-se realidade somente em 1993, com a inauguração do Centro Administrativo Virgílio Galassi, no bairro Santa Mônica.

Durante a década de 1960 a mancha urbana de Uberlândia continuou a se expandir (ver Figura 11). Houve um intenso crescimento do setor leste, com a implantação de grandes loteamentos, como o Santa Mônica, Segismundo Pereira, Tibery, dentre outros. De acordo com a Prefeitura Municipal (2006) na década de 1970 a área urbana do município já contava com cerca de 50 loteamentos, afastados da área central, e alguns ao longo do perímetro urbano, formando grandes vazios. No período de uma década, o crescimento populacional acelerado provocou a duplicação do número de habitantes do município, no período de uma década.

Figura 11 - Vista aérea do Campus Umuarama da Universidade Federal de Uberlândia na década de 1960.



Fonte: Página do Perfil “História de Uberlândia” - Facebook¹¹.

Durante os anos 1970 as contradições que já eram evidentes, tomam importância diante da produção do espaço urbano de Uberlândia, como a saturação do trânsito da área central, o surgimento de diversos conjuntos habitacionais na periferia, separados do centro pelos inúmeros vazios oriundos da especulação imobiliária, além de uma expansão horizontal muito acelerada.

Em vista a estas dificuldades, no ano de 1978 foi elaborado um Plano Diretor do Sistema Viário Principal, pela empresa de consultoria Engenharia de Projetos Ltda. - HIDROSERVICE. O plano contemplava objetivos de curto prazo, como o Programa de Ação Imediata em Trânsito e Transporte - PAITT, médio prazo (ano horizonte de 1985) e longo prazo (ano horizonte 1995). No entanto, suas recomendações não foram implantadas devidamente, restringindo-se a pequenas intervenções viárias como alterações na geometria de cruzamentos, mudanças no sentido de algumas vias e instalação de sinalização semafórica na área central.

Em 1980 a mesma empresa de consultoria foi escolhida pelo poder público municipal para a elaboração de um “Plano de Assessoria Técnica na Implantação do Sistema de Transporte Coletivo e Plano Cicloviário de Uberlândia”. Dentre suas propostas, destacam-se a criação de dois terminais de transporte coletivo (um na Praça Dr. Duarte, situada no bairro Fundinho e outro, na Praça Sérgio Pacheco, região central), ampliação das calçadas da região

¹¹Disponível em: < <https://pt-br.facebook.com/pages/Hist%C3%B3ria-De-Uberl%C3%A2ndia/487762004620535> > Acesso em 16/09/2013

central e incentivo ao transporte cicloviário. Ferreira (2000) demonstra que apesar de ser um plano baseado em um diagnóstico detalhado, nenhuma de suas propostas foi implantada.

A década de 1980 foi marcada pela elaboração de uma série de planos¹² de intervenção na expansão do espaço urbano de Uberlândia, centrados nos sistemas de transporte coletivo e viário da cidade, que trouxeram poucos benefícios à população da cidade, já que a maior parte de suas propostas não foram de fato, implantadas pelo poder público municipal. Com efeito, o crescimento da cidade ao longo deste período ocorreu sem que instrumentos formais de planejamento tenham sido regulamentados.

Somente em 1988 foi sancionada a lei que trata do sistema viário da cidade de Uberlândia, com vistas à sua melhoria, à partir, de um processo de hierarquização. No entanto, a lei não trouxe mudanças efetivas das condições do trânsito, já que favorecia a criação de uma grande quantidade de vias secundárias e, não previa separação entre as diferentes modalidades de tráfego.

De acordo com Ferreira (2000), apenas no ano de 1989 ocorreu a promulgação de Lei Municipal dispondo sobre o uso e ocupação do solo urbano em Uberlândia, legislação que vigorou até dezembro de 1999, pois a lei de uso e ocupação do solo, que acompanhava o Plano Diretor de 1994, só foi aprovada seis anos após a sua regulamentação.

Para Soares (1995, p. 241):

As leis municipais, essencialmente aquelas elaboradas e regulamentadas a partir dos anos 70, que tratavam sobre o uso e ocupação do solo urbano (1989), estabeleciam o sistema viário (1988), ou ainda disciplinavam o parcelamento do solo (1976), dispuseram cada uma sua concepção de forma fragmentada e isolada, com relação aos problemas surgidos no arranjo territorial da cidade. E, por isso mesmo, foram sendo regulamentadas e aplicadas, segundo interesses dos governantes e das elites.

Dessa forma, entre os anos de 1950 e 1980 as transformações do espaço urbano de Uberlândia eram evidentes, com a expansão dos bairros periféricos, dos conjuntos habitacionais, a verticalização da área central, e a criação do Distrito Industrial que, somados ao crescimento ocorrido nas décadas de 1980-90, levaram a um aumento da área urbanizada, em todos os setores, de forma radial. Os loteamentos destas décadas se destinavam

¹² Conforme destacou Ferreira (2000) foram elaborados diversos planos de intervenção no sistema viário e de transporte coletivo para a cidade de Uberlândia ao longo da década de 1980 financiados principalmente pela Empresa brasileira de Transporte Urbano – EBTU. Destes, destacam-se: 1) Plano de transporte coletivo (1982); 2) PAITT (1987) elaborado pela BRAP Engenharia com recursos da EBTU; 3) PROBUS (1988) que estabeleceu o sistema de transporte coletivo que vigorou até a criação do atual Sistema Integrado de Transporte, em 1997; 4) PAITT (1989) elaborado pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Serviços urbanos e por técnicos da EBTU.

principalmente a classe média e de baixa renda, sendo que a maioria dos lotes oriundos desses loteamentos possuíam a dimensão mínima exigida por lei, de 250,00m².

De acordo com dados da Prefeitura Municipal (2006), entre as décadas de 1990 e início de 2000, foram implantados aproximadamente 38 loteamentos, a maioria de pequeno e médio porte, além de diversos loteamentos fechados, principalmente no setor sul da cidade.

Contudo, os vazios urbanos ainda presentes na malha urbana estão sendo ocupados de forma gradual e, atualmente, pode-se dizer que os setores sul e leste são os que possuem maiores estoques de terra não urbanizadas contidas no perímetro urbano. De acordo com o Plano Diretor da Cidade de Uberlândia (2006, s.p.), “o atual perímetro urbano possui área suficiente para atender a demanda populacional futura do município, devido à estrutura física implantada em vários loteamentos não adensados, e, ainda, à presença dos vazios urbanos”.

No entanto, apesar da persistência de grandes vazios urbanos, em julho de 2013 a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Nº 070/2013 encaminhado pela Prefeitura Municipal, o qual determina a ampliação do perímetro urbano de Uberlândia, especificamente, para projetos habitacionais de interesse social. A expansão da zona urbanizada da cidade se restringe praticamente à zona oeste da cidade. Em outro projeto de lei correlato à matéria, que também foi aprovado, as áreas afetadas foram definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Nestas áreas, ainda não parceladas, está prevista a implantação de três conjuntos habitacionais, além da regularização do Jardim Maanaim (área ocupada).

Ainda há outros três novos loteamentos de interesse social fora do perímetro urbano do município: o Residencial Fruta do Conde, na continuação do bairro Jardim Célia, nas proximidades da rodovia MGT-497 (saída para o município de Prata), o Residencial do Pequi, nas imediações do contorno oeste do Anel Viário, e o novo zoneamento do residencial Monte Hebrum, que também se localiza próximo ao bairro Jardim Célia.

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Habitação e apresentados em artigo do Jornal Correio de Uberlândia (13/06/2013), os três novos loteamentos terão capacidade para 11,6 mil unidades habitacionais para famílias da faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida, com renda de até R\$ 1,6 mil. Na zona leste também houve a aprovação da proposta de expansão do limite urbano para atender a demanda criada com o novo campus da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) localizado na Fazenda Experimental do Glória, nas imediações do entroncamento entre as BR-050 e BR-365.

Quanto à expansão do espaço urbano, pode-se afirmar que os vetores de crescimento estão em três sentidos: em direção ao Setor Sul, no Setor Oeste e no Setor Leste, apesar deste

último se tratar de uma área de contenção urbana em função do aeroporto. Sendo assim, o setor norte é o que apresenta a menor dinâmica de expansão na atualidade, tal fato pode ser explicado pela proximidade em relação ao distrito industrial e as diversas barreiras físicas como os entroncamentos rodoviários presentes neste quadrante.

A partir do exposto, pode-se constatar que a expansão da área urbana de Uberlândia ocorreu em meio a interesses políticos e econômicos, que nem sempre estavam de acordo com os interesses e anseios sociais, o que resultou em uma fragmentação do espaço que se expressa em sua estruturação urbana. Enquanto as áreas ocupadas pela população de alta renda apresentam ótimas condições de infraestrutura e circulação, a população de baixa renda é forçada a ocupar áreas cada vez mais distantes do centro e carentes de infraestrutura e serviços públicos básicos.

2.4 – Uso e ocupação do solo em Uberlândia

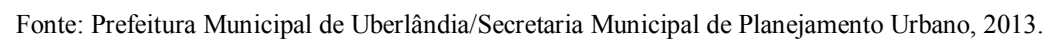
A ocupação do espaço urbano de Uberlândia é bastante dispersa e apresenta grandes variações em relação a densidade. Sendo assim, a Secretaria Municipal de Planejamento urbano adota uma subdivisão da cidade em cinco setores (ver mapa 2 na página 86), com características distintas entre si:

- **O Setor Central**, que se distingue claramente dos demais pela verticalização concentrada na área em que outrora se deu a gênese do município e no “Centro Novo” originado no início do século XX. Neste setor, destacam-se os usos comerciais (principalmente de lojas de móveis/eletrodomésticos e confecções) e de serviços (já que é sede de diversas instituições financeiras e empresariais da cidade). Apesar de apresentar a maior densidade de ocupação do solo, na área central ainda prevalecem os edifícios de baixo gabarito (com menos de quatro andares).
- **O Setor Sul**, caracterizado por grandes contrastes socioespaciais - abriga a maioria dos loteamentos/condomínios fechados (dentre eles, destacam-se Gávea Hill I e II, Reserva do Vale, Jardins Roma, Jardins Barcelona, Bosque Karaíba, Royal Park, dentre outros) e, dos loteamentos populares e grandes equipamentos educacionais particulares (Centro Universitário do Triângulo (UNITRI), Faculdade Politécnica (FPU), Faculdade Pitágoras, Faculdade de Marketing e Negócios (UNIESSA). Também abriga um dos principais Subcentros consolidados da cidade (o bairro São Jorge). Dentre as localidades não-centrais, o setor sul é o que apresenta

maior valor por m² da cidade, em função principalmente da disponibilidade de serviços e infraestrutura viária de ótima qualidade que possibilita rápido acesso ao setor central.

- **O Setor Norte**, com a presença do Distrito Industrial, e cruzamento de importantes rodovias (BR-050 e BR-365) contendo significativa área destinada à habitação, e usos voltados para o comércio e serviço.
- **O Setor Oeste**, com diversos inúmeros loteamentos, bastante densificados, inclusive com a presença do primeiro subcentro consolidado da cidade, o bairro Luizote de Freitas; e por fim,
- **O Setor Leste**, um dos mais populosos da cidade e que comporta a maioria dos loteamentos irregulares e clandestinos, além de grandes equipamentos públicos, como o Centro Administrativo Virgílio Galassi e o principal Campus da Universidade Federal de Uberlândia (Santa Mônica).

Na década de 1980 foi implementado pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte o Projeto Bairros Integrados, que tem por objetivo racionalizar e sistematizar os loteamentos existentes na malha urbana, sendo que em 1990 foi aprovado o primeiro bairro, denominado de Segismundo Pereira. (UBERLÂNDIA, 2013).



2.4.1 - O Projeto Bairros Integrados

A partir de 1992, a Assessoria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente passou a participar da elaboração das propostas de criação dos bairros. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (2013), atualmente, são 63 bairros derivados desse projeto, e a previsão é atingir 80 bairros dentro do perímetro urbano do distrito sede. Os bairros integrados são instituídos através de leis propostas pela Prefeitura que, posteriormente, são analisadas e votadas pela Câmara Municipal.

De acordo com a Prefeitura de Uberlândia (2013), o Projeto Bairros Integrados procura racionalizar a quantidade de bairros existentes na cidade, através de critérios como a homogeneidade de cada setor, os limites naturais, as características geográficas e de uso e ocupação do solo, além do sistema viário.

Sendo assim, o projeto facilita a execução de estudos sobre a malha urbana atual, visto que, propõe “um sistema racionalizado de divisão do espaço, o qual facilita o trabalho dos órgãos públicos e das entidades privadas, bem como orientar a população no que tange a sua localização dentro da cidade” (Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2013).

Sua principal meta é contribuir com a estruturação da cidade, além de proporcionar um crescimento mais ordenado, resultando em uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes. O projeto é de grande importância, e é legitimado pelo IBGE, que utiliza os limites dos bairros integrados para a execução dos trabalhos censitários, oferecendo informações detalhadas das áreas da cidade. Alguns serviços como os Correios e a empresa responsável pelo Guia de ruas já contam, em seu planejamento com a incorporação desse sistema para o endereçamento postal e orientação dentro na cidade.

2.5 – O Plano Diretor de 1994

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 já citados, exigiu que municípios com população superior a vinte mil habitantes elaborassem Planos Diretores com o objetivo de orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios, integrando o uso do solo, habitação, saneamento e mobilidade urbana. Sendo assim, o primeiro Plano Diretor da cidade de Uberlândia a ser elaborado, após a exigência constitucional, foi concluído em 1991 e, trazia propostas para o uso e ocupação do solo para os próximos quinze anos.

O Plano Diretor foi regulamentado pela Lei Complementar Nº 78 de 27 de abril de 1994, cujo projeto foi de autoria do ex-prefeito Virgílio Galassi durante sua administração, no período de 1989/92 e, aprovada pela Câmara Municipal já na administração do ex-prefeito Paulo Ferolla da Silva. A elaboração do Plano foi de responsabilidade do escritório Jaime Lerner de Planejamento urbano, de Curitiba-PR.

Ao optar por uma equipe especializada, formada por técnicos de outras localidades, o poder público municipal contribuiu para que o plano se restringisse a um conjunto de objetivos e diretrizes bastante genéricos, que acabavam por ocultar a diversidade de conflitos e interesses relativos à produção da cidade. Apesar de capacitados para a realização de projetos urbanísticos, a equipe técnica desconhecia as particularidades da realidade socioespacial de Uberlândia, fato que contribuiu para a manutenção de um quadro de gestão autoritária do espaço urbano, controlado pela classe empresarial da cidade.

A respeito da escolha pela contratação de equipe de Jaime Lerner, Fonseca (2007, p. 157) argumenta que:

O que se buscava era o respaldo de um escritório de renome para implantar as obras pretendidas. Na época de sua contratação, Jaime Lerner era prefeito de Curitiba pela terceira vez. Liderava um grupo política que permaneceu no poder por quase trinta anos, período em que se consolidou a imagem de Curitiba como cidade modelo para todo o país. Essa imagem começou a ser fabricada no início dos anos 1970, época do “milagre econômico”, do regime militar e, [...] a experiência de renovação ali realizada passou a ser veiculada como versão urbana do milagre brasileiro, tornando a cidade a vitrine urbana do Brasil desenvolvido e moderno.

A metodologia adotada pela equipe na elaboração do Plano Diretor de Uberlândia incorporou a combinação de uma legislação de uso e ocupação do solo mais exigente, com a criação de um sistema viário mais eficiente, o que criaria condições para a expansão ordenada da cidade, favorecendo, em tese, a descentralização das atividades econômicas e a formação de conjuntos habitacionais bem urbanizados e integrados a áreas de lazer e de produção.

Neste sentido, os objetivos do plano foram assim definidos:

A implantação do Plano Diretor busca superar a tradicional questão de se elaborar um plano urbanístico. Seu objetivo é mais amplo: sua proposta é interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão sistêmica dos fenômenos políticos, sociais e econômicos que vêm condicionando a evolução do município e contribuindo para a ocupação desordenada do espaço urbano. O Plano Diretor, portanto, não é apenas uma exigência constitucional, mas constitui-se num instrumento fundamental para o direcionamento da expansão urbana. (PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, 1994, s.p).

A forma como se deu a elaboração do Plano foi criticada tanto pela imprensa local, quanto por especialistas, visto que não houve envolvimento direto da sociedade, e a equipe não considerou as reivindicações das diversas instâncias da sociedade. Soares (1995) aponta que os técnicos responsáveis pela elaboração do Plano não consideraram as propostas contidas nas pesquisas desenvolvidas sobre o município pelos estudiosos e técnicos da Universidade Federal de Uberlândia e da própria Prefeitura, mesmo que os trabalhos acadêmicos tenham sido utilizados como subsídios para a redação do texto final.

O Plano Diretor aprovado em 1994 foi estruturado em duas partes: a primeira apresentava um breve diagnóstico dos aspectos históricos, físico-ambientais, econômicos, demográficos, infraestruturais, institucionais e na segunda parte, constavam as propostas e diretrizes de planejamento a serem seguidas nos próximos quinze anos. As propostas contidas no plano estão organizadas em sete capítulos conforme se vê no Quadro 2:

Quadro 2: Resumo das Ações Propostas no Plano Diretor de 1994

Capítulo I: Das disposições preliminares	Define o Plano como o instrumento básico do planejamento urbano no Município
Capítulo II: Do desenvolvimento Econômico	- Apresenta a necessidade da promoção de um planejamento integrado, que busque o desenvolvimento regional a partir de ações conjuntas entre os municípios do Triângulo Mineiro. - Trata da importância de cada setor para a economia do município, reconhecendo a “vocação natural” de Uberlândia para o setor terciário.
Capítulo III: Dos eixos de estruturação urbana	- Define a criação de quatro eixos de estruturação urbana¹³ a partir dos quais a malha urbana deverá se expandir. Os eixos deveriam orientar as melhorias aos sistemas viário e, de transportes da cidade. - Aproveitamento dos terrenos às margens do Rio Uberabinha como áreas de lazer, a partir da criação de “Eixos de lazer” - Prevê a reestruturação do centro a partir da preservação do “Centro Histórico” localizado no Bairro Fundinho e restrição ao tráfego de veículos em algumas das principais avenidas da área central com vistas a construção de grandes eixos de pedestres (av. Afonso Pena, Floriano Pexoto e r. Santos Dumont) com canaletas exclusivas à circulação de ônibus do Transporte Coletivo Urbano. - Define a criação de um Sistema Integrado de Transportes urbanos de passageiros baseado num sistema tronco alimentador, a partir de cinco terminais fechados - Trata de forma bastante subjetiva da organização do sistema viário, prevendo sua hierarquização a partir de legislação específica. Prevê a separação entre escalas de uso (urbana, rodoviária e de pedestres) e a criação de malha viária radial além de definir o transporte coletivo como prioridade. - Quanto ao uso do solo e zoneamento, apresenta as diretrizes gerais a serem seguidas na legislação específica, como: - Manutenção do atual perímetro urbano, com a finalidade de promover o adensamento urbano

Continua

¹³ I- Eixo Estrutural Nordeste, composto pelas avenidas Afonso Pena e João Pinheiro, ligando o centro ao Bairro Umuarama; II-Eixo Estrutural Sudeste, que coincide com a avenida João Naves de Ávila, ligando o centro aos bairros Santa Mônica, Segismundo e Santa Luzia; III- Eixo Estrutural Norte, que tem como suporte as avenidas Monsenhor Eduardo e Três de Outubro e ligam o centro ao distrito industrial e aos bairros da região norte da cidade; IV- Eixo Estrutural Oeste, constituído pelas avenidas Getúlio Vargas e Imbaúbas, ligando os bairros Luizote de Freitas e Mansour ao Centro. Fonte: Plano Diretor de Uberlândia (1994, s.p.)

Conclusão

	residencial, comercial e de serviços; ▪ Incentivo aos usos habitacional, comercial e de serviços ao redor dos eixos de estruturação urbana, definindo um projeto de crescimento linear ao longo destes eixos; Continua ▪ Adoção de mecanismos de gestão urbana: • Setores especiais de habitação social; • Solo criado; • Transferência de potencial construtivo; • Usos especiais do pavimento térreo; • Parcelamento ou edificação compulsórios; • IPTU progressivo no tempo; • Correção e atualização anual do valor venal dos imóveis; • Desapropriação.
Capítulo IV: Da infraestrutura	• Prevê a estruturação dos serviços públicos básicos (energia, água e esgoto sanitário e segurança pública) de acordo com a demanda de uma população de 700 mil habitantes; • Realização de estudos com vistas a criação de coleta seletiva de lixo; • Criação da Guarda Municipal;
Capítulo V: Da Habitação e do meio ambiente	• Sugere a criação de mecanismos que possibilitem o acesso a habitação por toda a população; • Promoção da integração entre os programas habitacionais dos diversos níveis: municipal, estadual e federal; • Criação de setores especiais de habitação social, que deverão localizar-se fora dos eixos estruturais, setor industrial e áreas de preservação ambiental, bem como chácaras e clubes recreativos; • Quanto ao meio ambiente, destaca-se a proposta de elaboração de planos para despoluição, preservação e aproveitamento dos potenciais de pesquisa e lazer em áreas verdes e fundos de vale;
Capítulo VI: Do desenvolvimento social	• Ampliação quantitativa do atendimento médico oferecido pelo poder público e municipalização da saúde; • Construção de novas Unidades de Atendimento Integrado – UAI de acordo com as necessidades da população; • Quanto à educação, prevê a criação de amplos complexos educacionais de amplo atendimento, abrangendo do pré-escolar até a oitava série e ainda educação de jovens e adultos; • Definição de políticas públicas de controle sobre o fluxo migratório para Uberlândia; • Criação de políticas públicas que promovam maior integração de deficientes e idosos à sociedade; • Prevê a restauração do edifício da Câmara Municipal (Praça Clarimundo Carneiro) e sua transformação em Museu Municipal; • Revitalização de espaços públicos na área central, com propósitos culturais e de lazer; • Construção de um novo edifício sede da biblioteca pública municipal; • Construção de espaço apropriado às diversas atividades e associações culturais; • Efetivação do Fundo Municipal para a Cultura; • Construção de Ginásio Municipal de Esportes;
Capítulo VII: Da estruturação do Planejamento	• Prevê a criação de um conselho de política urbana e de administração dos distritos; • Apresenta as competências da Secretaria Municipal de Planejamento; • Quanto ao desenvolvimento de projetos setoriais, o plano determina a divisão da cidade por zonas de planejamento de acordo com princípios de homogeneidade de características como uso do solo, sistema viário, equipamentos urbanos e de infraestrutura.

Fonte: Plano Diretor de Uberlândia, 1994.

Org.: SILVA, J. P. G., 2013.

A partir da análise do texto da versão preliminar do Plano Diretor e da legislação dele derivada, pode-se afirmar que o documento era centrado nas questões de readequação do sistema viário da cidade e na elaboração de um novo modelo de transporte coletivo. As demais propostas eram demasiadamente genéricas e, desconsideram as especificidades locais, podendo ser empregadas em qualquer cidade brasileira ou mesmo, latino-americana de porte semelhante ao de Uberlândia.

As ações do poder público, voltadas a ordenar o espaço urbano por meio do Plano Diretor de 1994 foram além de uma obrigação constitucional, uma estratégia política, econômica e cultural, cujo objetivo é impor a necessidade de intervenção neste espaço como uma tentativa de legitimar o projeto proposto como o mais coerente e viável.

A produtividade urbana e o desenvolvimento duradouro e sustentável dependem da eficácia e eficiência da configuração urbana e da própria densidade urbana gerada, ou seja, deve-se buscar um desenho urbano que maximize os investimentos em termos da utilização e de aproveitamento de dois recursos básicos de que dispõe as cidades: o solo urbanizado e suas infraestruturas. Neste sentido, do ponto de vista econômico e de qualidade de vida da população, é preciso que se busque a formação de espaços urbanos mais compactos, que contribuam para a diminuição das distâncias e que propicie a requalificação e constante renovação do espaço urbano construído.

Como solução à expansão urbana¹⁴, o Plano Diretor de 1994 propõe a criação de quatro eixos estruturais (ver figuras 12 e 13), já citados, que integrados ao sistema de transporte coletivo, iriam orientar e sustentar o crescimento da cidade. De acordo com o plano, “os eixos deverão funcionar como uma extensão natural do Centro em direção às áreas escolhidas para o crescimento da cidade” (Plano Diretor, 1991, s.p.) Entretanto, o plano não apresentou nenhum direcionamento sobre a ocupação dos vazios urbanos presentes, dessa forma, esta proposta representa uma desconexão entre o plano e a legislação de uso e ocupação do solo, já que instrumentos legais de controle (como solo criado, IPTU progressivo e transferência do direito de construir) citados no plano não foram regulamentados e/ou aplicados, de modo a garantir a função social do solo na cidade.

O desenho urbano proposto no plano desconsiderou a existência de grandes estoques de terra urbanizada e as diversas ocupações irregulares na região leste da cidade, apontando a região oeste (em direção aos bairros Luizote e Mansour) como a área prioritária à ocupação e

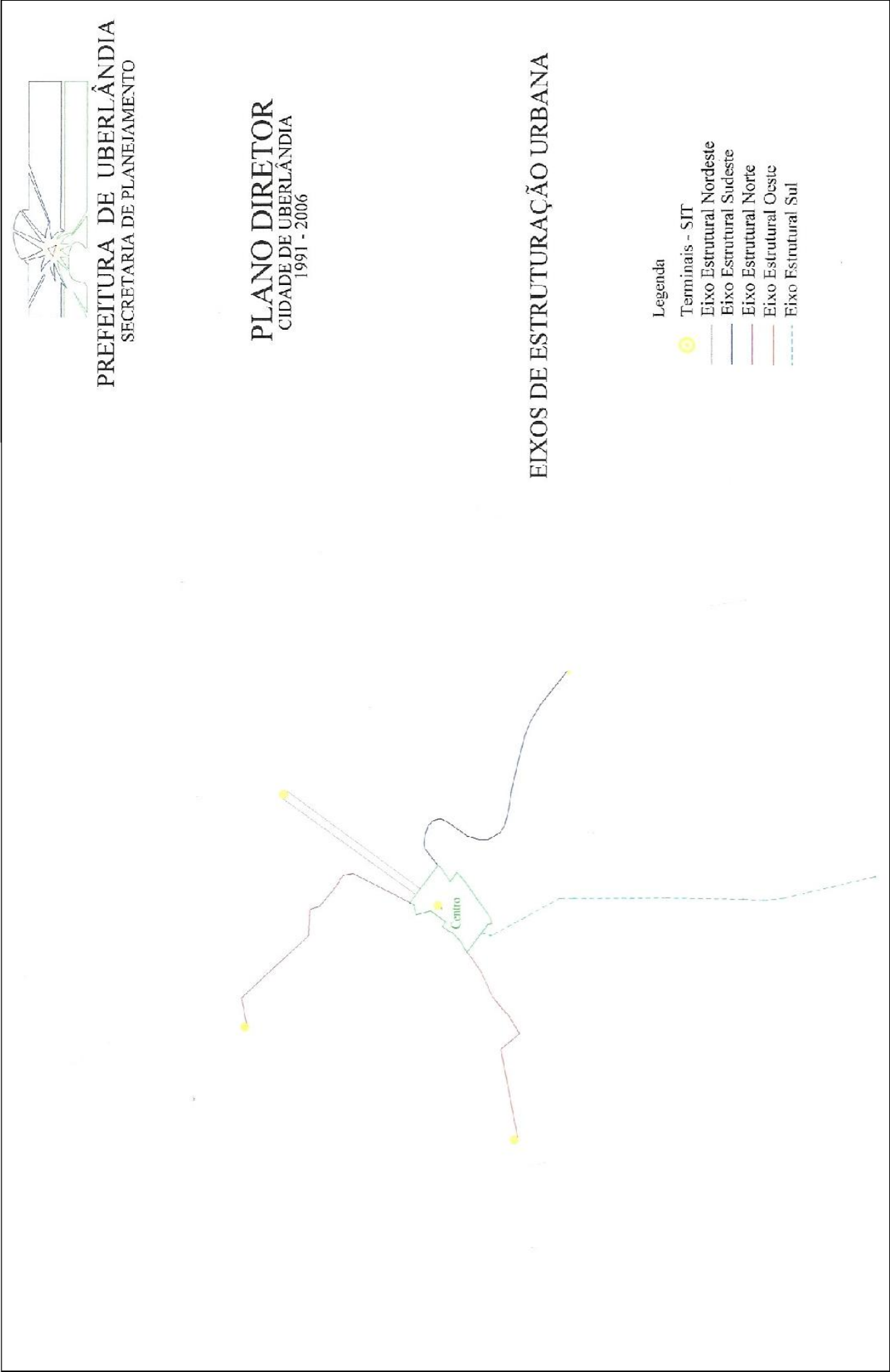
¹⁴ Apesar de reconhecer no Plano Diretor de 1994 e na Legislação de Uso e Ocupação do Solo a existência de vazios urbanos, a Prefeitura Municipal vêm ampliando constantemente o perímetro urbano da Cidade em diversas ocasiões, a saber: a Lei Nº 4.790 de 04 de out. de 1988, a Lei Nº 5.969 de 07 de mar. de 1994, a Lei Nº 10.575 de 20 de set. 2010 e por fim, a Lei Nº 11.412 de 21 de jun. de 2013.

a receber investimentos públicos. Outro fato interessante sobre o desenho urbano proposto foi a sugestão de “ocupação rarefeita” da região em função da proximidade à Bacia do Rio Uberabinha, manancial da cidade. O que se verificou nos anos seguintes foi justamente o contrário, a região sul tornou-se (principalmente nos anos 2000) uma das áreas mais dinâmicas e valorizadas da cidade, sede de diversas instituições de ensino superior particulares e, área preferencial para a implantação de diversos condomínios fechados destinados às classes de mais alta renda da cidade. Dessa forma, pode-se afirmar que a proposta de criação de eixos de estruturação não foi capaz de exercer uma drástica alteração na estrutura urbana e ao quadro de segregação espacial verificado em Uberlândia.

Os eixos estruturais e seu entorno foram demarcados, na Lei de Uso e ocupação do solo posterior ao Plano de 1994 (Lei nº 245/2000), como zona estrutural, e não tiveram o adensamento esperado:

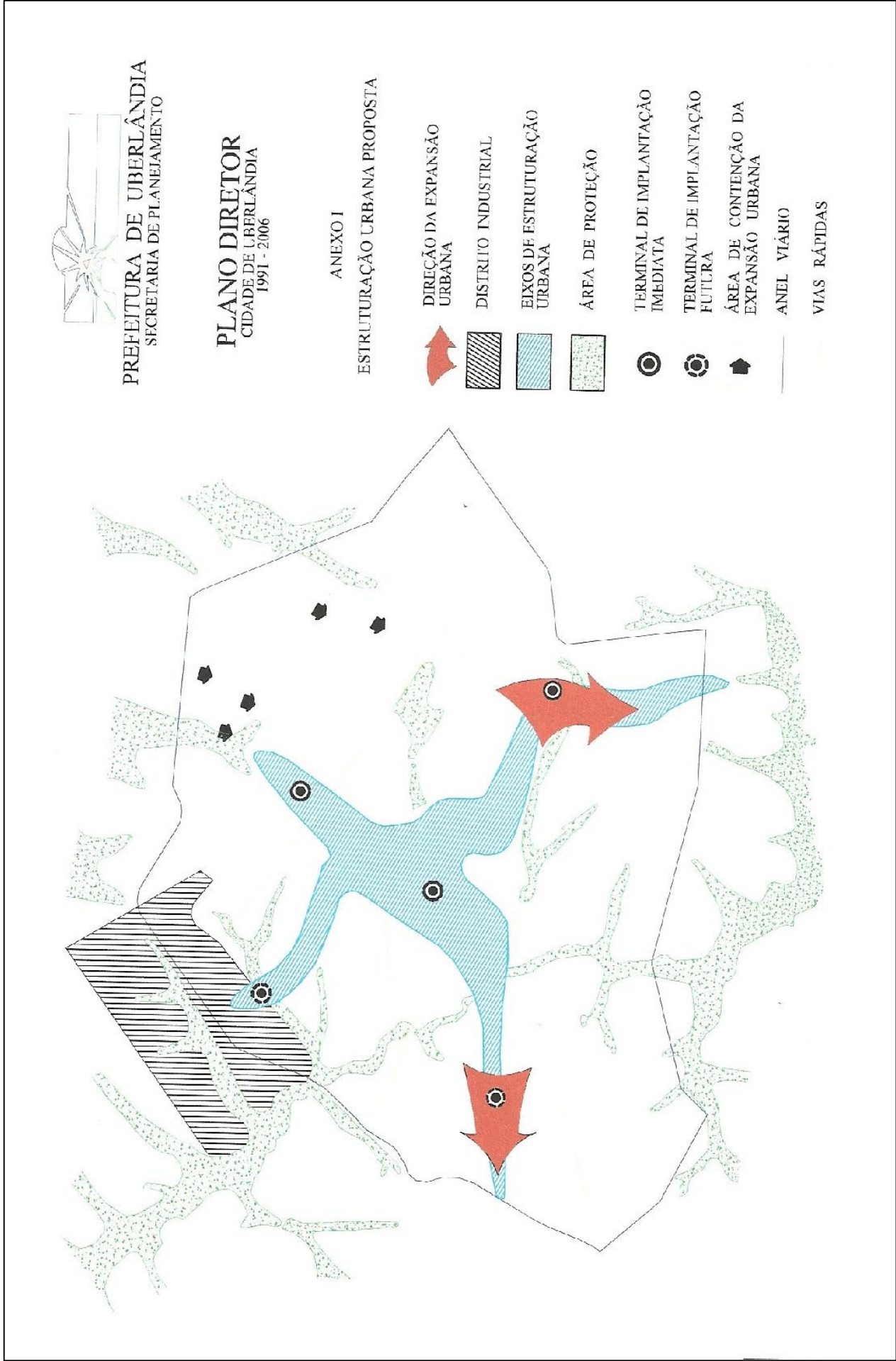
- Eixo Estrutural Nordeste: As avenidas Afonso Pena, João Pinheiro, Brasil, Floriano Peixoto e Cesário Alvim sofreram um processo de alteração de usos (residencial→corporativo) com forte vocação para o comércio e serviços. Este foi o eixo que apresentou mais adensamento, apesar do sistema viário antigo e desfavorável.
- Eixo Estrutural Sudeste: Este eixo apresentou uma renovação dos usos e um adensamento somente no próprio eixo. O restante da zona estrutural não teve o adensamento esperado.
- Eixo Estrutural Norte: O projeto da avenida Monsenhor Eduardo – canaleta central exclusiva para o transporte coletivo -, não valorizou a avenida, sendo que nem o próprio eixo foi adensado. É considerado um espaço subutilizado, em termos de uso e ocupação do solo.
- Eixo Estrutural Oeste: A transferência do acesso ao Eixo Oeste, pela avenida Imbaúbas foi moderado. Aconteceu uma transferência progressiva e significativa desse acesso, utilizando a rua Oscar Gomes Moreira Junior até a BR-497, com adensamento dos usos comerciais e de serviços nessa área.

Figura 12 – Uberlândia: Eixos de Estruturação Urbana Propostos no Plano Diretor (1994)



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia/ Plano Diretor (versão Preliminar, 1991)

Figura 13 – Uberlândia: Estruturação urbana Proposta, a partir dos eixos de expansão – Plano Diretor (1994)



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia/ Plano Diretor (versão Preliminar, 1991)

Quanto à proposta de revitalização da área central, o plano em sua seção II do capítulo III, prevê a distinção entre duas áreas: o centro histórico e cultural, envolvendo o Bairro Fundinho, e o centro de negócios, envolvendo a Praça Sérgio Pacheco. O plano propõe a preservação das edificações de maior valor e dos locais mais tradicionais. Apesar disso, propõe a demolição do prédio da Biblioteca Pública Municipal¹⁵ e a construção de um novo edifício no mesmo local. Observa-se no §2º do art. 21 do Plano Diretor, que em função de seu valor histórico e cultural, o Bairro Fundinho teve seu potencial construtivo diminuído, de modo a preservar as suas características originais e, impedir o adensamento em uma localidade, cuja infraestrutura (principalmente viária), já se encontrava saturada.

Entretanto, a proposta de revitalização do Centro e Fundinho apresentada, nunca chegou a ser implantada integralmente, restringindo-se a poucas intervenções realizadas de forma isolada, como a restauração da Câmara Municipal e sua transformação em Museu, e a restauração do edifício-sede da Casa da Cultura. Apesar da necessidade de preservação explicitada no plano, o Bairro Fundinho passou por drásticas transformações em sua forma e essência no período de vigência do plano, sobretudo, pelo intenso processo de verticalização, com vistas a produção de habitações destinadas a população de alta renda, iniciado na década de 1980 e intensificado na década de 1990.

De modo a interligar o centro antigo e o centro de negócios, o plano propõe a criação de um grande eixo de pedestres, que começaria na Praça Coronel Carneiro (B. Fundinho), seguiria pela rua quinze de novembro (B. Fundinho), continuando na Avenida Afonso Pena (Centro), passando pela Praça Tubal Vilela (Centro) e terminando na Praça Sérgio Pacheco (Centro). Apesar de reconhecer os conflitos existentes entre o tráfego de pedestres e automóveis e as deficiências do sistema viário na região central, o plano não apresenta alternativas claras e objetivas aos problemas de trânsito e a insuficiência de vagas para estacionamento na região, que seriam aprofundadas pela criação do eixo de circulação de pedestres, que tomaria algumas das principais vias do centro.

A proposta de desenvolvimento do centro de negócios em direção à Praça Sérgio Pacheco, incentivando o seu prolongamento ao longo dos eixos de estruturação urbana, apesar de ser uma sugestão viável, que propiciaria a desconcentração de atividades no centro consolidado, não foi concretizada em sua totalidade. Como as propostas contidas no plano não foram implantadas, a região no entorno da Praça Sérgio Pacheco em direção ao Bairro

¹⁵ O Prédio da biblioteca Municipal, na Praça Cícero Macedo foi construído em 1943 e foi a primeira estação rodoviária da cidade. Em 1976 a rodoviária foi transferida para o Bairro Martins e o prédio foi reformado e aproveitado para abrigar a Biblioteca Pública Municipal.

Aparecida, apesar da proximidade ao centro, encontra-se bastante deteriorada, com diversos imóveis comerciais abandonados.

O incentivo ao desenvolvimento de atividades capazes de renovar o uso da área central, como a construção de centros de cultura e lazer não ocorreu conforme o previsto, dessa forma, a região no entorno da Praça Tubal Vilela, permaneceu concentrando as principais atividades centrais, como bancos, grandes lojas de departamento e serviços, em meio a piora das condições de trânsito e ao crescimento dos conflitos entre pedestres e automóveis na região.

A dispersão das atividades econômicas e sociais no espaço urbano, consequência do crescimento populacional e, das práticas de especulação imobiliária, aliadas aos efeitos do aumento constante das taxas de motorização da sociedade levam, cada vez mais, à necessidade de um transporte público de qualidade, capaz de atrair usuários de outras modalidades. Neste sentido, o Plano Diretor de 1994 propôs a criação de um novo sistema de transporte coletivo para a cidade de Uberlândia. Assim, em 1991, surgem as diretrizes do Sistema Integrado de Transportes – SIT, em meio aos estudos preliminares para a elaboração do Plano Diretor. Apesar da necessidade evidente de intervenção imediata, o novo sistema foi implantado apenas em julho de 1997.

De acordo com Ferreira (2000), o SIT constitui-se em um propulsor da estruturação urbana, pois não é um plano isolado, sendo parte integrante do Plano Diretor de Uberlândia (1994), que tinha por objetivo a estruturação da cidade por meio do transporte coletivo, articulando os componentes: transporte e uso do solo, criando condições para a expansão ordenada da cidade, propiciando o fluxo de pessoas na área urbana e, favorecendo ainda mais a descentralização de atividades econômicas.

A partir do diagnóstico apresentado pelo plano, optou-se pela implantação de um sistema tronco-alimentador com integração físico-tarifária em terminais fechados, com o objetivo de eliminar os transbordos, aumentando a eficiência e, consequentemente, a qualidade e confiabilidade do sistema.

O SIT contemplava a criação de linhas troncais ao longo dos eixos estruturais, com o objetivo de priorizar o transporte de massa. Os pontos de parada teriam espaçamento médio de 300 m (não ultrapassando 500 m) de modo a aumentar a velocidade média da frota. Os terminais de integração seriam implantados nos principais entroncamentos viários da cidade. O sistema conta com cinco terminais de integração, sendo um na área central e quatro em bairros periféricos. As linhas que compõe o Sistema são classificadas em cinco categorias, de

acordo com a sua função, em: (A) alimentadoras, (T) troncais, (I) interbairros, (B) Beija-Flor/radial e, (D) distritais.

Pode-se afirmar que a implantação do SIT foi uma das principais contribuições do plano diretor de 1994 para a estruturação urbana de Uberlândia e serviu de modelo para diversas outras cidades do Brasil¹⁶. A integração presente no sistema proporcionou a redução nos gastos com transporte coletivo por parte dos usuários e racionalizou a distribuição das linhas, diminuindo o número de veículos de grande porte em circulação na área central.

A questão moradia na cidade deve ser encarada no sentido amplo, ou seja, a produção da residência, fornecimento de equipamentos urbanos essenciais, a qualidade da habitação, enfim, as condições básicas de vida do cidadão. No que se refere às diretrizes e ações para a habitação, o plano de 1994 apresenta propostas imprecisas e de difícil execução por parte do município, em função da falta de instrumentos claros de combate à especulação imobiliária e de barateamento do solo urbanizado para a população de baixa renda, por meio do IPTU Progressivo no tempo¹⁷.

Dentre as ações presentes no plano, destacam-se: criação de um plano Municipal de Habitação e a sugestão de integração entre a legislação de uso e ocupação do solo e os interesses da habitação popular, contendo dispositivos que mantenham o perímetro urbano e regulamentem a urbanização para habitações de baixa renda, além da criação de convênios com outras esferas do governo, de modo a facilitar o acesso à habitação, principalmente pela população de mais baixa renda.

A partir da análise das propostas relativas à habitação e as ações do poder público no período de vigência do plano, pode-se constatar que a maioria de suas propostas não foram concretizadas no período de vigência do mesmo, como o Plano Municipal de Habitação Popular, elaborado apenas em 2009, em função das exigências legais do Estatuto da Cidade. Desse modo, o acesso à moradia por parte da população de baixa renda tornou-se cada vez mais difícil, e as ações da Prefeitura, de modo a minimizar o déficit habitacional, continuou a ser a construção consorciada de conjuntos habitacionais, em quantidades insuficientes para atender a demanda.

¹⁶ O SIT é apontado como modelo de boas práticas no Programa “Brasil Acessível – Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana, do Ministério das Cidades, em 2006.

¹⁷ No Art. 19, da Seção V, do Cap. III, o Plano Diretor se antecipa ao Estatuto da Cidade, ao apontar os instrumentos de gestão urbana a serem utilizados pelo poder público a fim de concretizar as diretrizes de estruturação urbana, como o IPTU progressivo no tempo, Solo Criado e Transferência de Potencial Construtivo, dentre outros. Entretanto, o art. 23 do mesmo capítulo, faculta ao poder público municipal utilizar-se de tais instrumentos. Sendo assim, as leis de uso e ocupação do solo, elaboradas posteriormente ao Plano (Lei Complementar N°224/1999 e 245/2000) não regulamentaram o IPTU progressivo e, não especificam quaisquer medidas concretas de combate à especulação imobiliária e ocupação dos vazios urbanos já existentes na cidade.

Conforme destaca Soares (1988) os conjuntos habitacionais, construídos desde a década de 1960 em Uberlândia, vêm abrigando parte significativa da população de baixa renda da cidade. Em função dos critérios definidores de suas localizações, muito distantes das áreas anteriormente habitadas, tem aumentado os custos da urbanização, incentivando a especulação imobiliária e reforçando a segregação espacial e social.

As informações presentes no Quadro 3, permitem concluir que o Plano elaborado para Uberlândia em 1991 foi um dos mais avançados dentre as cidades médias de Minas Gerais, pois definiu a maior parte dos instrumentos de gestão urbana que integravam a pesquisa. Entretanto, nenhum dos instrumentos previstos no plano foi de fato aplicado durante o seu prazo de vigência.

Quadro 3 – Minas Gerais: Cidades Médias com planos diretores aprovados entre 1988 e 1999.

Plano Diretor/Município	Órgão de Acompanhamento	Conselho do Plano	Edificação ou Parcelamento Compulsório e IPTU Progressivo	Solo Criado	Transferência do direito de Construir	Relatório de Impacto de Vizinhança	Áreas de Regime Urbanístico Especial	Contribuição de Melhoria
Betim (1993)	D	D	D	X	D	D	A	X
Passos (1995)	X	D	C	A	X	X	A	X
Patos de Minas (1991)	X	C	C	X	A	X	C	X
Poços de Caldas (1996)	X	X	X	X	X	X	C	X
Pouso Alegre (1992)	A	X	X	X	X	X	X	X
Santa Luzia (1992)	X	X	X	X	X	X	X	X
Sete Lagoas (1991)	X	X	C	X	X	X	C	X
Uberaba (1991)	D	A	C	X	X	X	X	X
Uberlândia (1994)	D	D	C	C	C	X	D	X
Varginha (1997)	C	A	C	X	X	C	X	X
TOTAL	1	2	0	0	0	0	2	0

A: Aplicou C: Apenas Consta no plano D: Definiu X: Nada consta no plano

Fonte: Stephan, I. I. C., 2009. (Grifo nosso).

Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

Dessa forma, pode-se constatar que os maiores legados do Plano de 1994, foram à implantação do Sistema Integrado de Transporte Coletivo e a definição dos eixos de estruturação urbana. A cidade pouco avançou em termos da promoção de justiça social e de

melhorias na qualidade de vida da população, que deveriam ser os objetivos centrais dos Planos Diretores e da gestão urbana.

No que se refere à formação de um aparelho permanente de planejamento urbano em Uberlândia, percebe-se que o Plano Diretor despertou dois momentos distintos: o de esperança e entusiasmo, durante a sua elaboração, principalmente pela equipe técnica envolvida e por parte da comunidade, e o reduzido grau de implementação que se seguiu. Ou seja, uma vez aprovado o plano a equipe de consultoria foi reduzida, e passou-se a dar importância às questões mais urgentes e imediatas.

A partir da análise do Plano Diretor de 1994 e de seus desdobramentos, é possível afirmar que suas diretrizes não diferem das iniciativas de outras cidades brasileiras, ou seja, o plano acompanhou as tendências nacionais do período imediatamente posterior a promulgação da constituição de 1988, visto que, muitas sugestões presentes no plano serviram apenas para atender a exigências legais, e jamais foram colocadas em prática.

É importante ressaltar que as principais obras viárias realizadas no período de vigência do plano, já estavam em gestação no âmbito do poder público municipal antes mesmo dos estudos prévios para a sua concepção, como a criação de um sistema de transporte do tipo tronco-alimentador e a construção de vias de trânsito rápido nas áreas anteriormente ocupadas pela estrada de ferro, dentre outras. Desse modo, o Plano Diretor incorporou propostas de intervenção pré-existent, de forma a conceder a Prefeitura legitimidade técnica e política para realizar grandes obras, mantendo ou mesmo aprofundando relações escusas entre a elite local, diretamente relacionada às incorporadoras/imobiliárias e, as ações da Prefeitura Municipal.



CAPÍTULO 3



CAPÍTULO III: O PLANO DIRETOR DE 2006 E A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM UBERLÂNDIA-MG

Este capítulo tem como objetivo discutir o processo de revisão do plano Diretor de Uberlândia ocorrido em 2006, bem como suas bases ideológicas e diretrizes fundamentais. Pretendeu-se também, compreender como se deu a revisão da legislação urbanística que instrumentalizou o novo Plano Diretor bem como, investigar o impacto dessa nova legislação sobre as ações do poder público municipal e, em consequência, seus reflexos sobre a paisagem urbana de Uberlândia. Por fim, buscou-se identificar as contribuições do Plano Diretor de 2006 para a melhoria de dois aspectos fundamentais ao bem estar social na cidade: a habitação e a mobilidade urbana.

3.1 - A revisão do Plano Diretor de Uberlândia e as novas exigências legais: os impactos do Estatuto da Cidade

Em 10 de outubro de 2006 terminava o prazo estabelecido no Estatuto das Cidades para que os municípios realizassem a elaboração ou revisão de seus Planos Diretores. Desse modo, a Prefeitura Municipal de Uberlândia editou a lei Complementar Nº 432, de 19 de outubro de 2006, criando um novo Plano Diretor para a cidade, a partir da revisão do antigo instituído em 1994. Para tanto, foi firmado contrato de consultoria externa com a Tese Tecnologia em Sistemas Especiais Ltda. com sede em Curitiba-PR que, em conjunto com a equipe técnica da Prefeitura, integrou o Núcleo Gestor de revisão do plano diretor culminando com a elaboração de um novo plano o qual se encontra em vigor, com perspectiva de dez anos, ou seja, até o ano de 2016¹⁸.

A revisão do Plano Diretor de Uberlândia teve como base teórica as premissas do Planejamento Estratégico, evidenciada por sua metodologia de desenvolvimento, a partir da formulação de cenários prospectivos para o município de forma a:

- conduzir as propostas na direção de um quadro referencial pré-estabelecido- o cenário ideal;
- captar os anseios da sociedade local sobre o seu futuro coletivo – o cenário desejado;
- sistematizar e analisar as informações sobre a realidade atual nos seus diversos aspectos, com a elaboração de um diagnóstico da situação – o cenário atual; e, por último,

¹⁸ Conforme determina o Estatuto da Cidade, para a revisão do Plano Diretor de Uberlândia foi criada a figura do Núcleo Gestor, com papel estratégico na condução do processo participativo e na identificação e mobilização dos atores sociais. Sua formação compreende representantes tanto do Poder Público quanto da sociedade civil. Esse conselho foi criado para atuar na realização da mobilização social, avaliar e monitorar todo o processo, cadastrar as organizações da sociedade civil, coordenar a comunicação, capacitação e as formas de participação, definir critérios para o estabelecimento de prioridades, além de assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente.

- estabelecer diretrizes e normas na direção de um cenário futuro possível, que concilie as idéias estabelecidas no cenário ideal com as expectativas da população, evidenciando as potencialidades e minimizando as deficiências verificadas no diagnóstico da situação atual. (UBERLÂNDIA, 2006, s.p.).

Para a construção do primeiro cenário - chamado “ideal”, recorreu-se ao conceito da cidade sustentável, o qual pressupõe que a cidade deve ser socialmente justa, economicamente viável e ambientalmente sustentável. Este cenário, de acordo com o Caderno de diagnóstico do Plano (2006), é apoiado em três princípios, que visam garantir um urbanismo compacto e integrador e que permita o desenvolvimento de uma cidade mais densa e com diversificação de usos do solo. Nesse sentido, os princípios norteadores do plano são:

- Princípio da “**Cidade Compacta**” que, de acordo com Newman (2005), se traduz no aumento da densidade de ocupação da malha urbana e maior pluralidade no uso e ocupação do solo. A cidade compacta, com alta concentração de pessoas e atividades leva à melhoria na eficiência econômica e ambiental na utilização da terra e distribuição de infraestruturas públicas, sobretudo, de transportes e saneamento.
- Princípio do **policentrismo em rede** com a valorização de subcentros e formação de redes radiais de transporte coletivo. Esta combinação contribui para a formulação de modelos integrados de ocupação do solo e de transportes, que contemplem a densificação da habitação nos pontos de conexão das redes de transporte público, a implementação de rede cicloviária e vias de uso exclusivo para pedestres, na zona central (PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006, Caderno de diagnóstico, 2006).
- Princípio da **manutenção da forma urbana e dos limites urbanos** a partir do incentivo à verticalização em torno de pólos estruturadores, implementação de uma rede de áreas verdes na cidade e de áreas protegidas nas áreas periféricas (PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006, Caderno de diagnóstico, 2006).

Por conseguinte, o cenário desejado pela população, baseou-se nas consultas realizadas junto à mesma, apresentando um ranking dos problemas levantados durante a Leitura Comunitária realizada na 1ª Audiência Pública (24/03/2006). Outra maneira de buscar as informações com a população foi através de Reuniões Setoriais, realizadas em todos os setores do município, inclusive na zona rural. Essas reuniões foram realizadas no período noturno, durante o mês de abril de 2006, com os moradores de cada setor da cidade. Foi empregada uma metodologia onde cada grupo de moradores e técnicos da Prefeitura Municipal avaliaram conjuntamente as potencialidades e fragilidades de cada região e coube à

população local apresentar suas sugestões sobre os mais diversos aspectos da cidade, tais como qualidade de vida, qualidade e oferta de serviços públicos, além de infraestrutura urbana.

Além de reuniões setoriais, a equipe técnica da Prefeitura Municipal elaborou um Questionário (figura 14) com o objetivo de,

[...] levantar a opinião da comunidade. Foram produzidos 80.000 questionários com 04 perguntas, sendo 03 perguntas abertas. Esses foram distribuídos junto às escolas municipais e estaduais, escolas de ensino particular, nos postos de saúde, nos clubes recreativos, durante o mês de Abril/2006. Foram respondidos e compilados cerca de 26.000 questionários, pela empresa – Instituto Veritá. (PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006, Caderno de diagnóstico, 2006, s.p.).

Pode-se afirmar que a aplicação do questionário foi uma iniciativa inócua, já que não obteve a adesão desejada e seu formato e conteúdo limitou a participação da comunidade a assuntos irrelevantes e superficiais, servindo assim apenas de mero mecanismo formal para atender à necessidade de participação popular imposta pelo Estatuto da Cidade.

Figura 14 - Questionário Aplicado à população durante a Revisão do Plano Diretor (2006)

Revisão do Plano Diretor

Questionário

O Plano Diretor é um instrumento que proporciona aos cidadãos do município um lugar para morar, trabalhar e viver com dignidade. O Plano Diretor de Uberlândia é de 1994, e está sendo revisado e adequado ao Estatuto das Cidades. Para isso, a sua participação é muito importante. Responda ao questionário e dê a sua contribuição para que nossa cidade seja cada vez melhor.

1. Quais são as "marcas" de Uberlândia, as coisas da cidade das quais você se orgulha? Cite 3 exemplos.

2. O que você gosta em Uberlândia e que deve ser preservado? Cite 3 exemplos.

3. O que falta em Uberlândia ou deve ser melhorado? Cite 3 exemplos.

O que falta:

O que deve ser melhorado:

4. Quais devem ser as áreas de ação prioritária do seu bairro? Escolha 5 opções.

☐ Meio ambiente (rios, córregos, matas)	☐ Habitação
☐ Áreas de lazer (praças, parques)	☐ Emprego
☐ Saneamento (água, esgoto, drenagem)	☐ Segurança
☐ Educação	☐ Iluminação
☐ Saúde	☐ Limpeza pública
☐ Esporte	☐ Transporte
☐ Cultura	☐ Trânsito
☐ Patrimônio histórico	☐ Sistema Viário (ruas, avenidas, calçadas)

Nome (opcional): _____

Endereço: _____

Bairro: _____



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2006.
Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

A empresa de consultoria contratada realizou Cursos de Capacitação Técnica (Indicadores de Planejamento, Planejamento Estratégico e Geoprocessamento), restritos aos integrantes do Núcleo Gestor, e reuniões temáticas (Uso e Ocupação do Solo, Estatuto da Cidade, Mobilidade, Políticas Sociais Públicas e Meio Ambiente), onde buscou-se identificar os problemas fortalecer os dados e as informações, além de discutir as possíveis soluções para os problemas urbanos apresentados.

Dessa forma, o cenário proposto do plano é

[...] resultante do consenso coletivo (objeto da 3ª Audiência Pública), onde as propostas contidas no cenário ideal, no cenário desejado pela comunidade, nas propostas técnicas e nas propostas apontadas pela equipe do Núcleo Gestor, foram incluídas no Plano Diretor com o horizonte 2006/2016. Essa etapa do Plano consistiu na construção do cenário proposto baseando-se numa visão estratégica que contemplou os três aspectos determinantes do desenvolvimento municipal: o econômico, o social e o físico. Os resultados dessa etapa, foram pautados nas discussões da equipe técnica municipal com a sociedade e demais entidades governamentais, que atuam no território municipal sobre o documento apresentado. A partir da formulação do cenário ideal e do cenário desejado e sua contraposição ao cenário atual, foram estabelecidas as linhas estratégicas, sobre as quais foi definido o elenco de programas e projetos para o atingimento do cenário futuro. (PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006, Caderno de diagnóstico, 2006, s.p.).

A partir da análise dos procedimentos adotados para a revisão do Plano Diretor de Uberlândia em 2006, nota-se que o esforço do poder público municipal em cumprir as determinações de participação popular contidas no Estatuto da Cidade, foi maior que o desejo de se construir uma cultura de gestão democrática da cidade. A metodologia de participação da sociedade falhou ao não oferecer capacitação ampla aos participantes para que estes pudessem interferir de forma mais qualificada nos debates realizados. Desta forma, as maiores contribuições da comunidade deram-se na elaboração de um “cenário desejado” de importância secundária, que se tornou distante do cenário proposto, aquele elaborado a partir da junção de critérios técnicos e anseios sociais. A própria ideologia do planejamento estratégico, explicitada no plano, é oriunda de um processo baseado em uma série de análises técnicas e de centralização de dados e informações, o que por si só afasta o modelo adotado dos ideais democráticos e de ampla participação em todo o processo.

Essa característica do Plano Diretor de Uberlândia é recorrente nos Municípios brasileiros. Sánches (1999, p. 127) aponta que:

O discurso oficial que acompanha as novas políticas destaca a vontade de envolver os cidadãos nos projetos de renovação urbana. De fato, criaram para a maioria da população um sentimento de orgulho e de “pertencimento” à cidade, mas esse sentimento gera, mais do que uma participação ativa, uma

participação contemplativa da nova cidade. Com efeito, pensamos que a assistência ao espetáculo cria uma ilusão de participação.

Sendo assim, planos sem participação e contribuição real da comunidade não rompem com a lógica de planejamento urbano tradicional. Villaça (2005), ao discutir o papel dos Planos Diretores no processo geral de planejamento das cidades, aponta que outras formas de pressão, como matérias parciais veiculadas na imprensa e as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo são, na verdade, muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou “contribuições” manifestadas nos debates públicos formais. Dessa forma, a participação popular serve, em última instância, apenas para legitimar o resultado de um processo cuja influência popular foi muito reduzida.

Apesar das deficiências em relação à participação popular durante sua elaboração, a análise do diagnóstico e das diretrizes do Plano Diretor de 2006 permite constatar que este possui avanços importantes em relação aos planos anteriores elaborados para Uberlândia, ao apresentar um diagnóstico mais moderno e amplo das potencialidades e fragilidades presentes no município. Um importante avanço presente nesse documento foi considerar os problemas urbanos além das questões viárias e de discussões acerca da expansão do sítio urbano da cidade. Foi o primeiro Plano a discutir a circulação de forma mais ampla abarcando todos os meios de locomoção possíveis, bem como as suas articulações.

Os avanços contidos nas diretrizes do plano atual devem-se, em grande parte, aos instrumentos jurídicos e de política urbana estabelecidos pelo Estatuto das Cidades que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, o Plano Diretor se apresenta como um instrumento estratégico, que direciona a gestão urbana sobre duas vertentes: a normativa, por meio da legislação que estabelece as regras para a consecução desse cenário futuro, e a indicativa, por meio de diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico e espacial.

3.2 - A legislação complementar ao plano: parcelamento, uso e ocupação do solo e os instrumentos de gestão urbana em Uberlândia

De maneira geral, as práticas de regulação urbanística não têm promovido articulações intersetorias capazes de enfrentar os desafios da inclusão socioterritorial e os problemas intraurbanos apontados anteriormente. A falta de transparência e a ausência de controle social

na elaboração de planos e na aplicação da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo tornam essas práticas ainda mais frágeis. Tais fragilidades restringem à participação de vários segmentos da sociedade, principalmente dos setores populares, nos assuntos relacionados com a produção e a apropriação dos territórios urbanos.

Outro problema generalizado nas práticas correntes de regulação urbanística é a dissociação entre os processos de planejamento e gestão territoriais. Essa dissociação separa as propostas de intervenções territoriais dos processos cotidianos de negociação, análise e encaminhamento de decisões que interferem diretamente nos sentidos da urbanização brasileira.

Conforme previa o 4º artigo da Lei Complementar 432/2006, todos os instrumentos legais complementares necessários à implantação das diretrizes do novo Plano Diretor deveriam ser revisados e atualizados, em um prazo máximo de quatro anos, dentre eles: Lei de parcelamento do solo (revisada por Lei Complementar nº 523/2011), Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (revisada por Lei Complementar nº 525/2011), Código de Obras (revisado por Lei Complementar nº 524/2011), Código de Posturas (revisado por Lei nº 10.741/2011), Código Tributário (instituído por Lei Ordinária nº 1448/66, não foi totalmente revisado, apenas alterado por leis complementares ao longo dos anos), Lei do Meio Ambiente (revisada por Lei nº 10.700/2011) e Código de Saúde (revisado pela Lei nº 10715/2011). Conforme pode-se observar, a maior parte da legislação correlata ao Plano Diretor foi regulamentada após cinco anos de vigência do mesmo, ou seja, fora do prazo estabelecido em lei, causando prejuízos para aplicação dos instrumentos de gestão urbana.

A legislação que rege o parcelamento do uso e ocupação do solo em Uberlândia e que tem por objetivo disciplinar os critérios de parcelamento do solo integrados à política de uso e ocupação do solo urbano além, do sistema viário da cidade passou por diversas alterações desde que a Lei que instituiu o Plano Diretor foi sancionada em 2006¹⁹.

¹⁹ Diversas Leis Complementares foram sancionadas alterando o Parcelamento do Solo Urbano em Uberlândia desde a implantação do atual Plano Diretor, a saber: Lei Complementar nº 440, de 5 de janeiro de 2007; Lei Complementar nº 445, de 21 de março de 2007; Lei Complementar nº 448, de 28 de maio de 2007; Lei Complementar nº 456, de 3 de outubro de 2007; Lei Complementar nº 460, de 23 de novembro de 2007; Lei Complementar nº 461, de 6 de dezembro de 2007; Lei Complementar nº 463, de 6 de dezembro de 2007; Lei Complementar nº 471, de 6 de março de 2008; Lei Complementar nº 477, de 21 de maio de 2008; Lei Complementar nº 480, de 19 de agosto de 2008; Lei Complementar nº 481, de 28 de outubro de 2008; Lei Complementar nº 488, de 15 de dezembro de 2008; Lei Complementar nº 495, de 1º de junho de 2009; Lei Complementar nº 498, de 23 de julho de 2009; Lei Complementar nº 500, de 27 de agosto de 2009; Lei Complementar nº 501, de 24 de setembro de 2009; Lei Complementar nº 503, de 23 de outubro de 2009; Lei Complementar nº 505, de 2 de dezembro de 2009; Lei Complementar nº 506, de 17 de dezembro de 2009 e a Lei Complementar nº 523, de 7 de abril de 2011, atualmente em vigor.

As várias mudanças ocorridas nas regras de divisão e desmembramento de terrenos para fins habitacionais, industriais e empresariais, foram necessárias, sobretudo, pelas novas demandas impostas pelo mercado imobiliário, como os condomínios fechados e, mais recentemente, os condomínios urbanísticos²⁰.

As novas necessidades de mercado verificadas em Uberlândia são coerentes com a tese apresentada por Gottieder (1997) ao afirmar que a produção do espaço urbano recria continuamente as relações sociais e ajuda a reproduzi-las. Deste modo, o espaço tem a propriedade de ser materializado por algum tipo de processo social específico que reage a um tipo de fenômeno urbano em qualquer contexto.

As sucessivas alterações nas normas de parcelamento, dezenove desde a aprovação do Plano Diretor de 2006, resultaram na diminuição das dimensões mínimas dos terrenos, para cento e vinte e cinco metros quadrados, e das vias, cuja dimensão mínima passou a ser de oito metros de largura, sendo pista de rolamento de cinco metros e passeios de um metro e meio de largura.

Apesar de atenderem a uma demanda habitacional e de mercado, os condomínios urbanísticos, que fazem parte do Código de Parcelamento do Solo, tendem a gerar impactos negativos sobre a cidade na medida em que estimulam a segregação social e a fragmentação do espaço urbano por meio da construção de muros e fechamento de vias públicas. Desse modo, a cidade – outrora considerada palco privilegiado para a exposição e o encontro – passa a refletir em seus espaços mais diversos as imagens do isolamento físico e social que, por sua vez, denotam posturas e decisões injustas do poder público.

As sucessivas alterações nas regras de parcelamento do solo urbano em Uberlândia evidenciadas, sobretudo pela diminuição da área mínima de lotes o que, em tese, vai ao encontro da proposta do Plano Diretor, de buscar o modelo de cidade compacta, tendência entre os planejadores da atualidade. O aumento da densidade de ocupação dos lotes é incentivado pelo poder público municipal, principalmente pela sua dificuldade em lidar com o aumento das despesas, incluindo-se o aumento da demanda por investimentos públicos necessários para um desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, a expansão do tecido urbano requer a expansão das redes de infraestrutura e dos serviços municipais. O crescimento horizontal obriga à ampliação e a criação de novas redes e serviços, ao invés da otimização e maximização dos já existentes.

²⁰ Apesar de semelhantes, os condomínios urbanísticos diferem dos atuais loteamentos fechados horizontais por terem imóveis padronizados, já construídos no momento da compra, além de ter ruas e terrenos de tamanho reduzido.

Entretanto, a diversidade de agentes que produzem e parcelam o espaço resulta em um quadro complexo, pois cada agente social opera de acordo com as suas próprias necessidades. Como consequência as diversas práticas que produzem, de uma forma descontínua e diferenciada o espaço urbano.

Assim, conforme Gottdiener (1997, p. 133) o espaço é

[...] produzido como nenhuma outra mercadoria. Tem ao mesmo tempo uma realidade material e uma propriedade formal que o capacita a encerrar a realidade material de outras mercadorias e suas relações sociais.[...] o espaço tem a capacidade de ser materializado por um processo social específico que reage a si mesmo e a esse processo. E, portanto, ao mesmo tempo objeto material ou produto, o meio das relações sociais, e reproduzidor de objetos materiais e relações sociais.

Os incorporadores imobiliários atuam junto ao poder público municipal de modo a garantir que seus interesses sejam contemplados nas regras de uso e parcelamento do solo urbano, construindo assim as bases a partir das quais são geradas as rendas fundiárias. Conforme assegura Melazzo (2013) mais que um agente particular, o capital incorporador atua sobre a transformação dos usos do solo urbano, buscando internalizar sob a forma de lucros de incorporação, aquela parcela excedente que seria de outra maneira, apropriada pelos proprietários fundiários.

Portanto, constata-se que a legislação de parcelamento dos espaços disponíveis em Uberlândia busca atender a crescente necessidade de diminuição de custos por parte do poder público municipal e ao mesmo tempo, atender aos interesses de maximização de lucro dos agentes imobiliários, adequando-se também às necessidades do mercado, impostas, sobretudo pelos diversos padrões de consumo da população.

A Lei de zoneamento do uso e ocupação do solo em vigor na cidade de Uberlândia (Lei Complementar nº 525, de 14 de abril de 2011, alterada em 2014) tem como objetivo:

O ordenamento territorial do município, tendo em vista a gestão eficiente e sustentável do uso do solo baseado em um macrozoneamento que considere a inter-relação entre fatores naturais e antrópicos; e um zoneamento urbano que delimite zonas respeitando fatores como grau de urbanização e características de uso e ocupação do solo.

Para tanto, a malha urbana foi subdividida em dezoito unidades (conforme se pode observar no mapa 4, página 110). A partir da análise das mudanças realizadas na Lei de Uso e ocupação do Solo atual, do ano de 2014, em relação a anterior, do ano 2000, constatou-se que a atuação dos agentes sociais na gestão do zoneamento de Uberlândia, esteve fortemente relacionada às elites, sobretudo aos interesses dos agente imobiliários locais.

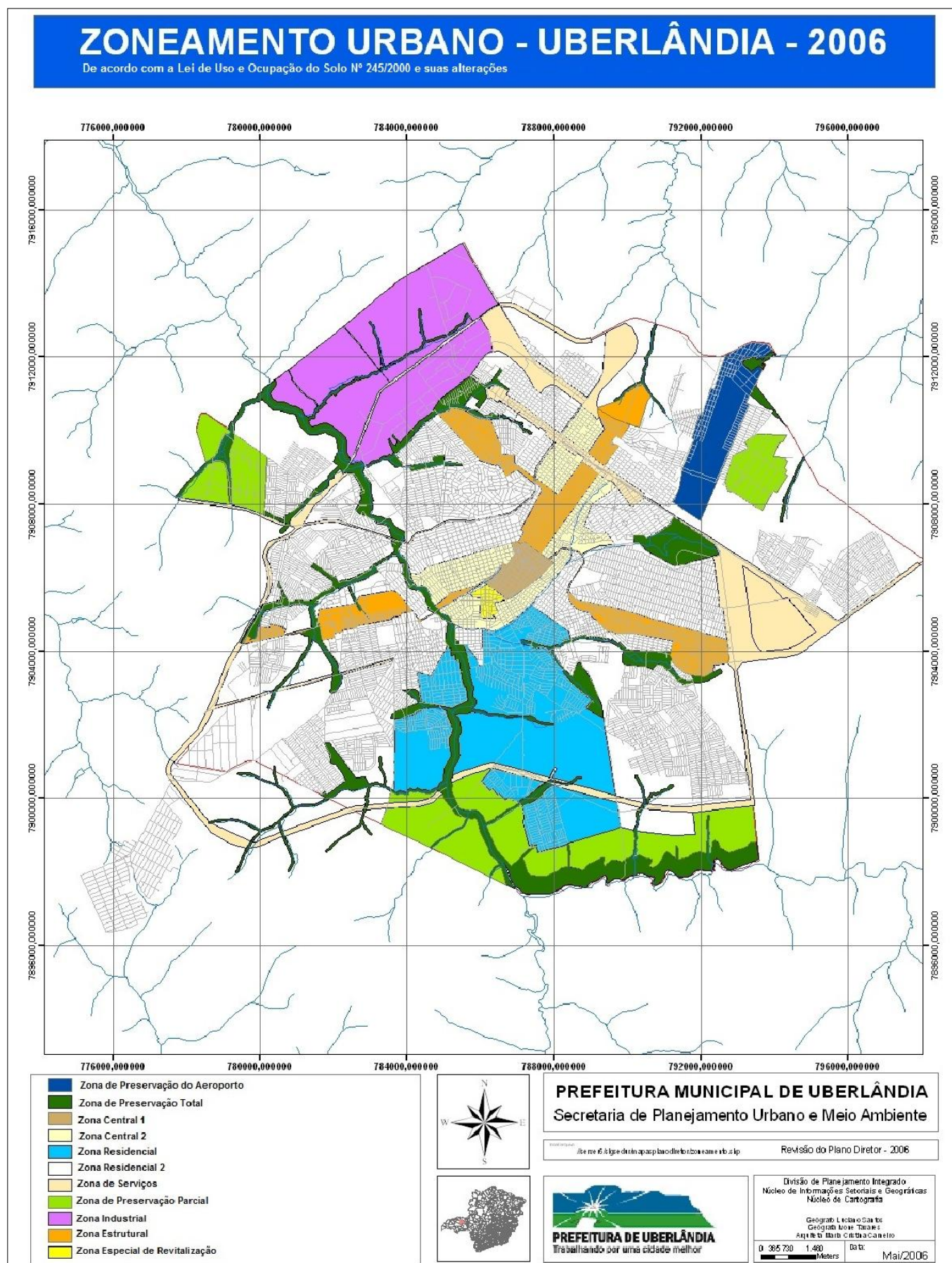
Uma explicação para este fato é que as principais modificações do zoneamento dizem respeito aos territórios e aos interesses da elite Uberlandense. Nesse sentido, nota-se que o Setor Sul, área nobre da cidade, foi a que mais sofreu alterações em seu perímetro e diversificação de usos, em relação às demais. Tal fato é evidenciado em uma matéria de um jornal de circulação local:

A avenida Nicomedes Alves dos Santos, na zona sul, poderá ter estabelecimentos comerciais em praticamente toda a sua extensão. Essa é uma das principais mudanças propostas pelo Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovado, nesta sexta-feira (11), em primeira discussão pela Câmara Municipal. Dentre as alterações previstas está a regulamentação de comércios em vias expressas e em algumas áreas antes destinadas apenas para uso residencial. [...]“Tem de liberar, pois a realidade da avenida já é esta. Ninguém quer morar ali por conta dos comércios que estão se estabelecendo”, disse no plenário o vereador Wilson Pinheiro (PTC), líder do prefeito na Câmara. De acordo com ele, a grande demanda de crescimento populacional para a zona sul, bem como um projeto para a construção de corredores de ônibus na avenida Nicomedes Alves dos Santos, também justificaria a liberação de comércios na área. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 11/03/2011).

A comparação entre o zoneamento antigo, presente no diagnóstico do Plano Diretor de 2006 (mapa 3, página 109) e o atual (mapa 4, página 110) permite também observar que zonas de preservação parcial, a exemplo de áreas próximas ao bairro Shopping Park, foram convertidas em Zonas Especiais de Interesse Social e Zonas Residenciais, a exemplo dos bairros Santa Mônica e Segismundo Pereira, que passaram a ser classificadas como Zonas Mistas, em função da dinâmica urbana recente, caracterizada pela desconcentração espacial das atividades comerciais e de serviços, antes restrita a área central.

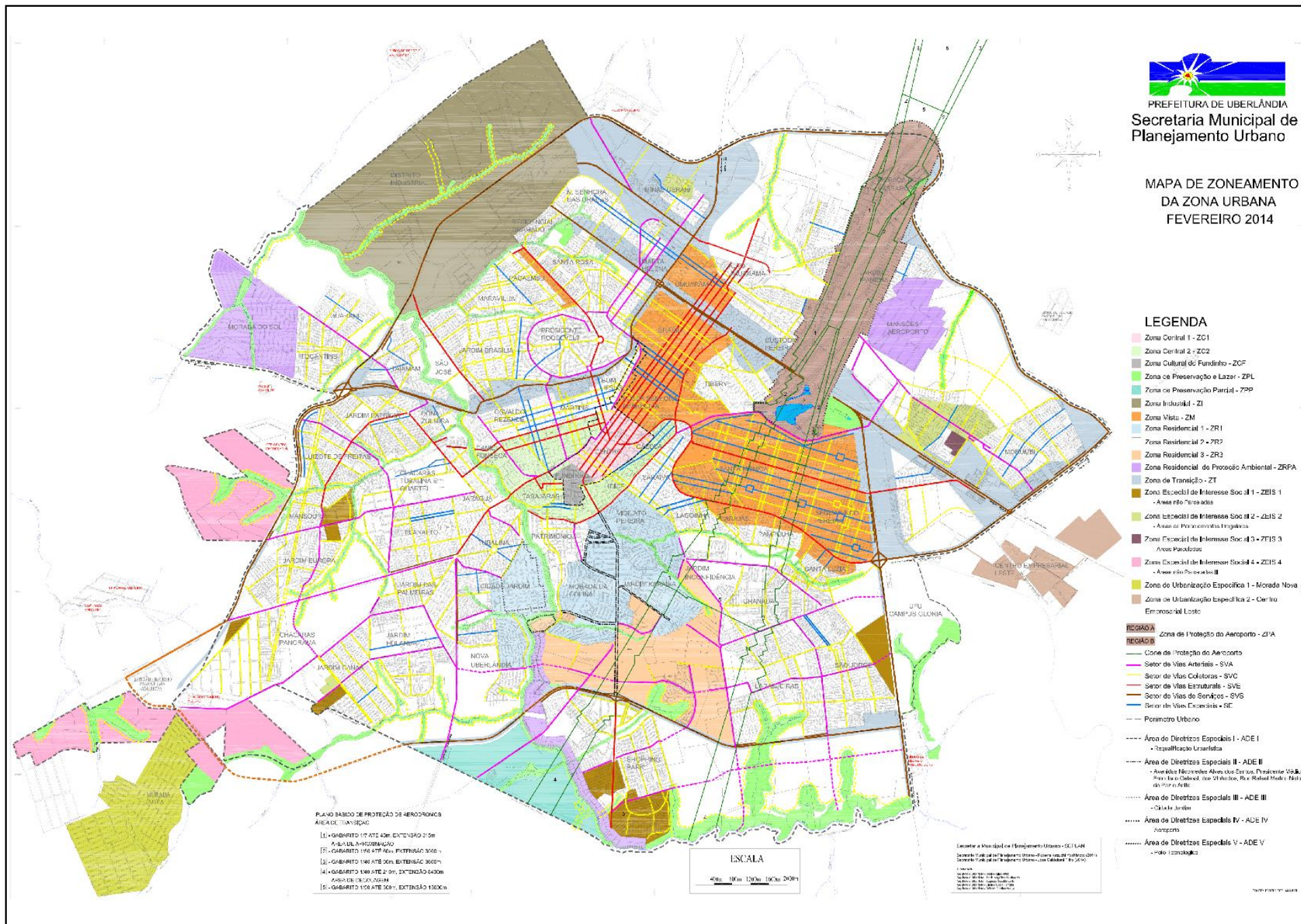
No mapa 4 (página 110) observa-se a expansão do perímetro urbano na direção oeste, apesar da presença de consideráveis vazios urbanos neste setor e das recomendações de manutenção dos limites da área urbana expressas no diagnóstico do Plano Diretor em vigor. O acréscimo de novas áreas pode ser explicado pelo menor valor venal dos imóveis neste setor, que favorece a implantação de novos empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda. Entretanto, constata-se que deveriam ser adotados parâmetros de valorização urbana, de modo a elevar o nível de ocupação existente, sem haver necessidade de expansão do sítio urbano.

Mapa 3 – Uberlândia: Zoneamento urbano em 2006 (de acordo com a Lei nº 245/2000, em vigor até 2011)



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2006.

Mapa 4 – Uberlândia: Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo urbano 2014 (Conforme Lei Complementar N° 583, de 7 de março de 2014)



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2014.

Um fato que chama a atenção é que o adensamento populacional e a formação de subcentros em algumas regiões da cidade, principalmente nas direções sul/sudeste, não obedeceu fundamentalmente ao traçado das zonas estruturais, presentes no zoneamento antigo (ano 2000). Sendo assim, pode-se afirmar que a dinâmica do uso do solo nessas áreas esteve mais ligada às necessidades do mercado e das incorporadoras do que necessariamente à legislação urbanística.

Apesar de muito recente, já se pode tecer críticas aos resultados da legislação de uso e ocupação do solo estabelecida a partir do Plano Diretor de 2006. O espaço urbano de Uberlândia, como na maioria das cidades brasileiras, é constituído, em grande parte, por edificações e usos fora dos parâmetros estabelecidos pela legislação. Dessa forma, dificilmente o zoneamento será capaz de reverter o quadro atual podendo, inclusive, dificultar a ampliação do mercado imobiliário voltado para as camadas de baixa renda, contribuindo assim, para o aprofundamento da segregação e perpetuação da ilegalidade.

Pode-se também observar uma mudança de enfoque do poder público em relação à estruturação urbana da cidade. Tanto o Plano Diretor de 1994 quanto a Lei de Uso e Ocupação do solo de 2000 (ver mapa 3), tinham como foco a criação de eixos estruturais baseados na articulação de dois componentes: transporte e uso do solo, que juntos criariam condições para a expansão ordenada da cidade, propiciando o fluxo da população na área urbana, favorecendo ainda mais a descentralização de atividades econômicas. Nota-se que o texto do Plano Diretor de 2006 e a atual legislação de uso e ocupação do solo depreciou a tese dos eixos estruturais, desarticulando assim as políticas de estruturação urbana e circulação.

Os eixos de estruturação urbana propostos no Plano Diretor de 1994 foram resgatados para os projetos de reestruturação do transporte coletivo, explicitados no Plano de Mobilidade Urbana de Uberlândia, elaborado em 2010. Sendo assim, o transporte público deixa de ser um elemento central da estruturação e gestão urbana, passando a ser um componente da mobilidade urbana, como se discutirá mais adiante.

Um exemplo da fragilidade da legislação frente à conjuntura do espaço urbano em Uberlândia é a Lei Complementar nº 521/2011 que regulamenta os instrumentos de gestão urbana previstos no artigo 47 do Plano Diretor de 2006²¹. A referida lei institui o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, que aumenta a taxa em até 15% para donos de terrenos sem edificações com mais de dois mil metros quadrados na área

²¹ Art. 47. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios do solo urbano visam garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde for considerada prioritária a densificação, na forma de Lei específica dispondo sobre a matéria.

urbana ou com mais de seis mil metros quadrados em áreas não urbanizadas (como chácaras e sítios no interior do perímetro urbano). Comparando-se a área mínima autônoma do lote (125m^2) na cidade, com a área das propriedades imunes ao aumento do imposto por ordem de Lei, (área $\leq 2000\text{ m}^2$) intui-se que o aumento do imposto ao longo do tempo pouco contribuirá para garantir a função social da propriedade, tão pouco terá eficácia sobre o combate à especulação imobiliária e os vazios urbanos, que persistem na cidade.

Portanto, a aplicação desse instrumento de gestão urbana em Uberlândia, da forma como foi regulamentado, além de inoperante, é incoerente com o princípio de “cidade compacta” explicitada no Plano Diretor de 2006, e com as normas de regulação da propriedade urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade.

O Código de Obras, aprovado pela Câmara Municipal em 2011, atualiza as regras para o setor de construção civil no município que datavam do ano de 1988. As principais alterações referem-se a mudanças no prazo de entrega das obras, que passam a variar de acordo com o tamanho do empreendimento (variando de dezoito meses para edificações de até mil metros quadrados a três anos para aquelas que ultrapassem cinco mil metros quadrados). A legislação ainda libera a construção de banheiros sem janelas, com exaustores em apartamentos, o que não era permitido até então.

O novo Código de Obras flexibiliza a concessão de alvarás permitindo, inclusive, a concessão de Habite-se parcial, ou seja, permite aos construtores entregar parte das unidades, sejam habitações ou espaços empresariais, sem que todo o empreendimento seja concluído, desde que as áreas comuns e sistemas de segurança e iluminação estejam concluídos.

Ao mesmo tempo em que as mudanças no Código de Obras propiciam maior agilidade nos trâmites burocráticos relativos à concessão de alvarás e Habite-se, o aumento no prazo de conclusão de obras e a concessão de alvarás parciais podem facilitar fraudes, na medida em que empresas terão mais facilidade em comercializar imóveis sem a certidão de habite-se ou mesmo edifícios inacabados.

As distorções presentes na Legislação de Uso e Ocupação do Solo, bem como nos instrumentos de Gestão Urbana, revistos após a aprovação do Plano Diretor Municipal, permitem afirmar que a tendência de expansão horizontal da cidade, ditada pelo setor privado e verificada desde a década de 1970 deverá continuar, caso inexistam alternativas de mercado ou soluções induzidas pela ação do poder público no sentido de incentivar a oferta de habitação e terrenos a preços mais acessíveis em áreas onde já existe algum grau de vitalidade das atividades e funções urbanas.

A Prefeitura Municipal é o órgão capaz de ditar o ritmo e a amplitude do processo de ocupação do espaço urbano, estimulando e reforçando tendências (como incentivo à verticalização) e agindo como monitor e incentivador do mercado imobiliário. Para tanto, além de uma legislação urbanística que respeite os interesses da comunidade, o poder público deve contar com estudos detalhados sobre potencial de densificação e os impactos nas atividades, assim como dispor de um quadro permanentemente atualizado de informações urbanas que sirvam de subsídio das decisões que virão a aceitar alterações das taxas de ocupações dos terrenos e das edificações.

3.3 – Plano Diretor de 2006: principais diretrizes e consequências sobre a cidade

A partir da elaboração do cenário ideal e desejado e de sua contraposição ao diagnóstico foram instituídas as chamadas linhas estratégicas, sobre as quais foi definido o elenco de programas e projetos capazes de alcançar os objetivos desejados para o ano horizonte de 2016. Fazem parte das linhas estratégicas: Inserção Regional, Meio Ambiente, Políticas Públicas Sociais, Desenvolvimento econômico, uso e ocupação do solo, mobilidade e desenvolvimento institucional. As principais propostas contidas no Plano e as suas consequências sobre a cidade de Uberlândia estão resumidas no quadro 4, nas páginas 115 e 116.

Pode-se afirmar que os grandes desafios urbanísticos que a cidade de Uberlândia teria de enfrentar em um período de curto e médio prazos estão sistematizados no Plano de 2006. Muitas de suas propostas já foram metas estabelecidas em planos anteriores e ainda não tinham sido implantadas como a construção de Parques Lineares em áreas de Fundos de Vale, a Requalificação da Área Central, em especial do Bairro Fundinho, a conclusão das obras do Teatro Municipal e a construção de Corredores de Transporte Público, inspirados no Sistema implantado na Cidade de Curitiba (PR).

Quando se compara as propostas relacionadas às principais diretrizes do Plano com as suas consequências para o espaço urbano da cidade, decorridos oito anos de sua regulamentação, percebe-se que o Plano foi mais efetivo que os antecessores em função de três características principais:

- Aspectos macroeconômicos favoráveis à melhoria da infraestrutura urbana, que propiciaram aos Governos Federal e Estadual estabelecerem parcerias com o município como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que facilitou o acesso a linhas de crédito mais favoráveis aos municípios de porte médio destinadas a

elaboração de projetos e implantação de infraestruturas relacionadas à mobilidade urbana. O Programa Minha Casa Minha Vida que possibilitou expansão dos Programas Habitacionais voltados à população de baixa renda e voltou a atenção dos empreendedores imobiliários para habitações de baixo custo, influenciando não apenas o mercado imobiliário mas, o setor da construção civil como um todo;

- Estabelecimento da gestão integrada de políticas setoriais, incluindo obras e intervenções concretas, como elementos estratégicos para garantir os objetivos e diretrizes de médio e longo prazo do Plano Diretor, superando a fragmentação de ações que marcaram as intervenções realizadas pelo poder público municipal ao longo dos anos;
- Ao Estatuto da Cidade, que forçou o poder público a revisar a legislação urbanística e a adotar instrumentos que permitem subordinar a propriedade fundiária aos interesses da coletividade.

Das sete principais diretrizes do Plano, observa-se que o maior atraso na implantação das propostas se deu na parte de mobilidade urbana voltada aos usuários de transporte coletivo. Apesar de os projetos de intervenção terem sido concluídos e submetidos às instâncias superiores, e a destinação dos recursos ter sido aprovada, as obras ainda não começaram. Sendo assim, neste aspecto o Plano Diretor ainda não foi capaz de provocar mudanças substanciais no espaço urbano da cidade. Em função da relevância desse aspecto e seu potencial de alterar substancialmente a dinâmica urbana, optou-se por realizar uma sessão específica sobre o tema, conforme se verá adiante.

Outro aspecto interessante a ser analisado de forma mais aprofundada é a habitação. Apesar da existência de diversos instrumentos de gestão urbana que, em tese, subordinam a propriedade fundiária à função social e permitem extrair do processo imobiliário recursos para aplicar no desenvolvimento urbano, velhas práticas não foram abandonadas. Os conjuntos habitacionais destinados à população mais carente continuam a ser implantados nas regiões mais distantes do centro, em áreas limítrofes ao perímetro urbano, em alguns casos até mesmo o perímetro foi alterado para a implantação de tais empreendimentos, aumentando a pressão por extensão da malha urbana, além da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura de saneamento, viação e transporte coletivo.

Diretrizes	Objetivos do plano	Principais Propostas do Plano	Consequências
Inserção Regional	Aumento da competitividade frente à rede de cidades	- Promover e participar do planejamento e desenvolvimento regional, em ação conjunta com os demais Municípios da região; - Apoiar associações microrregionais de municípios para que estas exercitem, conjuntamente, o planejamento regional e reivindicar recursos estaduais e federais para promoção do desenvolvimento integrado e equilibrado da região;	- O município permanece participando da AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba, em que o município celebrou de continuidade a diversos consórcios intermunicipais, a saber: - CIS: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Paranaíba; - CISTM: Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Triângulo Mineiro; - CISTRI: Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência e Emergência da Macrorregião do Triângulo do Norte; - CIDES: Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.
Meio Ambiente	Prioridade do meio ambiente no modelo de desenvolvimento urbano; controle da poluição ambiental; adequação dos espaços verdes e públicos; fortalecimento da política de proteção dos recursos hídricos.	- Elaborar levantamento georeferenciado de todas as áreas de preservação do Município; - Elaborar projeto de requalificação do complexo do Parque do Sabiá; - Elaborar projetos de parques lineares e unidades de conservação; - Garantir a coleta de resíduos sólidos, o tratamento, o controle e a destinação final adequados aos padrões sanitários vigentes;	- Elaboração de mapas de áreas de preservação ambiental, processos erosivos, declividade, etc.; - Parque do Sabiá foi reformulado, com construção de pista de caminhada e de uma Arena Poliesportiva, o “Sabiázinho”. - Em 2011 a Prefeitura iniciou o programa de coleta seletiva que em 2013 contempla 18 bairros.
Políticas públicas sociais	Acesso aos serviços e equipamentos públicos pela população carente; fortalecimento da identidade local; oferta acessível em preço e qualidade de habitação; diversidade e qualidade dos equipamentos públicos voltados à assistência social, educação, saúde, esportes e cultura, entre outros.	- Promover a melhoria constante da infraestrutura pública dos serviços de saúde, inclusive a implantação do Hospital e Maternidade Municipal; - Viabilizar a construção ou reforma de teatros e de espaços para a guarda e preservação de acervos da cidade - Facilitar a obtenção de moradia para famílias em diferentes situações socioeconômicas, com prioridade àquelas que mantenham pessoas com deficiência, idosos ou aposentados, filhos menores ou dependentes, mulheres chefes de família, com a garantia de acesso aos programas de pós-ocupação;	- Construção de Hospital Público Municipal em convênio com o governo estadual (2011); - Conclusão das obras do Teatro Municipal (2012); - Elaboração de Plano Local de Habitação Social (2009); - Desenvolvimento de programas habitacionais em parceria com as demais esferas do governo.
Desenvolvimento econômico	Geração de emprego, qualificação dos recursos humanos e oferta de logística para as atividades produtivas.	- Promover iniciativas conjuntas visando à modernização das vias de acesso e sistemas de logística, atuando na integração de modais; - Apoiar e incentivar a implantação de Arranjos Produtivos - Locais – APL’s, e outras formas de cooperativismo como solução moderna de atividades geradoras de emprego e renda;	Instalação de empreendimentos de diversos portes e segmentos, principalmente dos setores terciário e secundário;

Conclusão

		Apoiar a participação na elaboração de políticas e ações de fomento que visem à maior competitividade na captação e retenção de investimentos em Minas Gerais, com destaque para as potencialidades e características do Município.	
Uso e ocupação do solo	Estabelecimento de legislação urbanística voltada para o atingimento dos princípios da cidade sustentável.	- Lei de parcelamento do solo (Lei Complementar nº 523/2011); - Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 525/2011); - Código de Obras (Lei Complementar nº 524/2011); - Código de Posturas (Lei nº 10.741/2011), - Código Tributário (instituído por Lei Ordinária nº 1448/66, não foi totalmente revisado, apenas alterado por leis complementares ao longo dos anos); - Lei do Meio Ambiente (revisada por Lei nº 10.700/2011).	- Apesar de praticamente toda a legislação urbanística ter sido revista após a regulamentação do Plano, não houve empenho da administração em combater a especulação imobiliária e os vazios urbanos; - O perímetro urbano da cidade foi ampliado, apesar dos grandes estoques de terras urbanizadas contrariando o diagnóstico do Plano Diretor, com a justificativa de se implantar loteamentos de menor custo para a população de baixa renda.
Mobilidade	Mobilidade externa e interna ao município, oferta adequada de transportes públicos de passageiros; compatibilização entre as políticas de uso do solo e transportes; melhoria das condições de uso dos espaços públicos pelos pedestres e ciclistas.	- Elaborar o Plano de Mobilidade Urbana e Rural que dê prioridade aos transportes não motorizados e coletivo; - Humanizar os trechos rodoviários que cortam a malha urbana, por meio de adequação urbanística, sobretudo nas travessias de pedestres; - Elaborar projetos visando a implantação de ciclovias nos fundos de vale e a implementação de rede cicloviária integrada, contemplando o deslocamento casa-trabalho e intermodalidade - Viabilizar a implantação dos terminais do transporte coletivo nos setores Sul, Sudoeste, Noroeste e Leste; - Promover estudos visando a criação deanel pericentral para circulação do transporte coletivo, com o fim de consolidar a integração física e temporal no Setor Central; - Complementar o Anel Viário nos trechos Nordeste e Sul;	- O Plano Diretor de Mobilidade Urbana foi elaborado em 2010 e previa a requalificação da Área Central e criação de anel pericentral (projeto realizado porém não executado) a criação de novos terminais de Integração do Transporte Coletivo (projetos realizados porém, nenhum foi construído até fev. 2014) e de quatro corredores estruturais tipo BRT (já planejados mas não construídos até fev./2014) - O trecho Nordeste do Anel Viário de Uberlândia foi inaugurado em 2010. O trecho Sul está em obras com previsão de conclusão para o primeiro semestre de 2014. - Diversas intervenções foram realizadas nos trechos urbanos das rodovias BR-050 e 365 que cruzam a cidade, entretanto as obras (principalmente duplicação de vias, trincheiras e viadutos) privilegiaram a circulação de veículos e não de pedestres/ciclistas. - A proposta de criação de rede cicloviárias não foi implementada. Desde a elaboração do Plano Diretor, foram construídos 15, 5 quilômetros de ciclovias, que corresponde a extensão da Avenida Rondon Pacheco que foi ampliada.
Desenvolvimento institucional	Inserção da participação popular na gestão municipal a partir de conselhos municipais, audiências públicas e divulgação das ações do poder público; descentralização dos serviços públicos a partir do fortalecimento das unidades de vizinhança.	Criação do Conselho municipal do Plano Diretor; Implantação de gestão orçamentária participativa.	O conselho do Plano Diretor foi criado em 2007. Até fev. 2014 não havia sido implantada gestão orçamentária participativa em Uberlândia.

Pode-se assim, atribuir a má localização de conjuntos habitacionais populares e o aumento especulativo do preço dos terrenos urbanos situados em áreas de expansão na cidade de Uberlândia, a persistência de uma política fundiária ineficiente, que contribui para agravar as péssimas condições habitacionais das famílias de baixa renda e para estimular os loteamentos clandestinos e a formação de favelas.

O Plano Diretor de 2006 apesar de avançar em direção a uma gestão mais integrada e racional do espaço urbano tem falhado em sua principal tarefa: a de promover o desenvolvimento urbano de Uberlândia de maneira mais democrática, de modo a facilitar o acesso à terra urbanizada e à mobilidade urbana diminuindo, a segregação sócioespacial. A seguir fazer-se à uma discussão mais aprofundada do desempenho das propostas previstas no Plano Diretor sobre esses dois aspectos fundamentais do planejamento urbano na cidade de Uberlândia: a Habitação e a Mobilidade urbana.

3.3.1 - As Consequências do Plano Diretor de 2006 para a questão habitacional em Uberlândia

A política habitacional está expressa no Artigo 41 do Plano Diretor, em cinco diretrizes, a saber:

- I - facilitar a obtenção de moradia para famílias em diferentes situações sócio-econômicas, com prioridade àquelas que mantenham pessoas com deficiência, idosos ou aposentados, filhos menores ou dependentes, mulheres chefes de família, com a garantia de acesso aos programas de pós-ocupação;
- II - efetivar convênios e parcerias com instituições públicas e privadas, de forma a dinamizar alternativas de acesso à moradia para a população que dela necessite, em conformidade aos critérios estabelecidos na legislação pertinente;
- III - estruturar o Fundo Municipal da Habitação e destinar seus recursos para programas de interesse social;
- IV – viabilizar parcerias de assistência técnica gratuita com entidades para o desenvolvimento de programas de interesse social, autoconstrução e regularização;
- V - propor diversidade de tipologias arquitetônicas, tecnológicas, urbanísticas, visando melhor qualidade de vizinhança e redução dos custos das áreas urbanizadas. (LEI COMPLEMENTAR Nº 432 DE 19 DE OUTUBRO DE 2006).

Nesse sentido, os programas habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura de Uberlândia, desde a implantação do Plano Diretor de 2006, foram baseados na Política Nacional de Habitação, elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004 e, mais recentemente, pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado em 2009, que tem como principal objetivo formular uma estratégia de longo prazo, ano horizonte de 2023, para equacionar as

necessidades habitacionais do país, direcionando os recursos existentes e a serem mobilizados além de apresentar uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional a saber: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Dessa forma, uma das atribuições do PlanHab é a definição de diretrizes para a priorização de políticas, programas e ações regionais visando atender à demanda por moradia digna e reduzir o déficit habitacional básico. Para tanto, o plano baseia-se na construção de uma tipologia das cidades, a partir das características das microrregiões na qual se inserem e de indicadores locais, os quais permitem a caracterização das cidades, dos níveis de pobreza e desigualdade social, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanos e socioambientais e, também, identifica se a cidade dispõe ou não de meios materiais para enfrentá-los.

De acordo com a metodologia adotada na Política Nacional de Habitação, as cidades foram agrupadas em tipos a partir destes indicadores. Os onze tipos de municípios definidos para as quantificações e análises elaboradas foram adotados como critério de regionalização para o cálculo e análises do déficit habitacional urbano acumulado e da projeção de demandas futuras por domicílios (PLANHAB,2009).

De acordo com tal classificação (ver quadro 5), a cidade de Uberlândia enquadra-se no Tipo D, ou seja, espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul, ou seja, “municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião” (PLANHAB, p.15, 2009). São, cidades com altos padrões de desigualdade e alto déficit habitacional absoluto.

O cálculo do déficit habitacional é de fundamental importância para a formulação de políticas públicas relacionadas à moradia. A atualização constante dos dados contribui para maior planejamento de ações em prol da habitação, principalmente na esfera da administração pública local, servindo para o delineamento de ações que visem enfrentar a dificuldade de acesso e as condições precárias de moradias nas cidades.

Quadro 5 - Tipologia de Municípios utilizada nas análises do Plano Nacional de Habitação - 2009

Mais de 100 mil habitantes	A	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo
	B	Primeiras Aglomerações e Cidades Ricas
	C	Aglomerados e cidades prósperas N e NE
	D	Aglomerados e centros regionais Centro Sul
Entre 20 e 100 mil habitantes	E	Aglomerados e Centros Regionais N e NE
	F	Centros urbanos em locais prósperos
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo
20 mil Hab.	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com menos de baixo dinamismo.
	K	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.

Fonte: Ministério das Cidades/PlanHab, 2009. (Grifo nosso)

Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

Apesar de sua importância, os dados da demanda por habitação no município de Uberlândia são escassos e contraditórios. O estudo mais recente utilizado como referência pelo Governo Federal, o “Déficit Habitacional Municipal” elaborado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, em 2010 (ver tabela 13) apresenta uma demanda habitacional de aproximadamente vinte mil residências com forte concentração para domicílios com rendimento de até três salários mínimos mensais. Chama a atenção o fato de o número de domicílios vagos em Minas Gerais superar o déficit habitacional.

Tabela 13 - Déficit Habitacional calculado para Brasil, Minas Gerais e Uberlândia, FJP - 2010

Unidade Territorial	Déficit Habitacional Total	Domicílios Vagos Total	Déficit Habitacional Urbano Relativo	Déficit Habitacional Total para domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Déficit Habitacional Total para domicílios com rendimento 3-6 salários mínimos	Déficit Habitacional Total para domicílios com rendimento 6-10 salários mínimos	Déficit Habitacional Total para domicílios com rendimento 10 ou mais salários mínimos
Brasil	6.940.691	6.052.161	12	4.453.318	958.091	823.621	359.728
Minas Gerais	557.371	690.097	10	358.522	88.108	71.508	26.243
Uberlândia	20.101	16.252	10	12.853	2.826	3.137	1.009

Fonte: Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades, 2010.

Org. Elab.: SILVA, J. P. G., 2014.

O número apresentado no estudo da Fundação João Pinheiro é considerado muito abaixo da realidade no município de Uberlândia pela Prefeitura, tanto que, não foi utilizado pela Secretaria Municipal de Habitação durante a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). De acordo com os dados do PLHIS, em 2009 o déficit era de aproximadamente 49 mil unidades habitacionais em Uberlândia, praticamente o dobro do que indica o índice utilizado pelo Ministério das Cidades. Conforme dados da Assessoria de Projetos e Convênios da Secretaria Municipal de Habitação, em 2014 mais de 47 mil famílias estão cadastradas nos programas habitacionais da Prefeitura.

Dados do Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Uberlândia de 2009, presentes no PLHIS estimam que aproximadamente 30% dos lotes urbanizados da cidade se encontram vagos, principalmente no Setor Sul, conforme tabela abaixo:

Tabela 14 – Uberlândia: Relação entre população, domicílios e setores do Plano Diretor, PLHIS, 2009²²

Setor	Total de Hab./Dom.	Total Lt. Bairro	Domicílios	Lt. Comercial	Lt. Vago	Outros	População
Central	3,072	50.052	36.819	5.364	3.044	15	110.557
Leste	3,76	58.737	36.469	3.315	17.839	797	137.205
Oeste	4,72	49.264	30.478	1.669	15.817	497	143.954
Norte	4,10	38.933	25.274	1.736	10.910	809	103.771
Sul	3,78	53.972	31.744	1.393	20.187	528	120.009
Não Classificado	3,68	10.739	5.115	144	6.740	97	18.849
Total	3,82	261.697	165.899	13621	74.537	2.743	634.345

Fonte Secretaria Municipal de Habitação, 2009.

Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

²² Entre o final de janeiro e início de fevereiro de 2014, solicitou-se às Secretarias Municipais de Planejamento Urbano, Habitação e Finanças dados atualizados sobre a relação entre lotes ocupados e desocupados, por setor, na Cidade de Uberlândia. Na ocasião, os técnicos das Secretarias de Habitação e Planejamento Urbano desconheciam a existência de tais informações, e a Secretaria de Finanças informou que dispõe apenas do cadastro do número bruto de imóveis para fins de arrecadação de IPTU, não estando discriminados, os usos dos imóveis. Durante a pesquisa foi perceptível a falta de articulação entre os diversos órgãos da Prefeitura, e o mais grave: a inexistência de um banco de dados unificado e atualizado de informações básicas sobre a cidade com número de lotes, número de lotes sem uso, cálculo atualizado do déficit habitacional por setor, etc. Sem informações disponíveis e atualizadas é pouco provável que os instrumentos de Política Urbana presentes no Plano Diretor sejam de fato implantados pela Prefeitura Municipal.

Dessa forma, pode-se afirmar que existe um descompasso entre a oferta e a demanda de terrenos para a população de baixa renda, tornando muito difícil o acesso de uma grande parcela da população aos terrenos já urbanizados e integrados ao restante da cidade, pois os imóveis se valorizam com muita rapidez em função da urbanização do entorno e também pela especulação imobiliária, manobra usada há anos, não só pelos detentores de terras na cidade, mas no país como um todo.

O alto valor dos imóveis se deve ao fato de que as iniciativas de planejamento urbano, gestão do solo e regulação urbanística, historicamente estiveram muito mais voltadas para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para o mercado de baixa renda, o que contribuiu para o processo de segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda em Uberlândia.

A forma mais acessível de obtenção de moradia para esse tipo de público ganhou força depois da regulamentação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). A partir dos anos 80 as ZEIS, ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) surgem como um novo instrumento urbanístico, sobretudo da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária. A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

A criação e delimitação atual das ZEIS (ver mapa 4, página 110) em Uberlândia, ocorreu por meio do decreto nº 12.158/2010, que especifica três categorias para fins de implementação do Programa Federal de Habitação “Minha Casa Minha Vida”, a saber:

- **ZEIS I** – São regiões ainda não parceladas e que foram destinadas para implantação de habitação de interesse social. São subdivididas em quatro áreas diferenciadas:
 - ZEIS I – Shopping Park e Parque dos Jacarandás;
 - ZEIS I – Jardim Vica;
 - ZEIS I – Jardim Glória;
 - ZEIS I – Cidade Verde;
- **ZEIS II** – São regiões que serão objeto de regularização fundiária, onde existe o parcelamento do solo de forma irregular.
 - ZEIS II – Complexo Integração;
 - ZEIS II – Bela Vista;
- **ZEIS III** – São regiões que já receberam ou poderão receber habitação de interesse social – Programa Minha Casa Minha Vida – em áreas já parceladas.

○ ZEIS III – Jardim Sucupira.

Os projetos de Habitação voltados para população de baixa renda são desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação, em parceria com incorporadoras privadas, nas seguintes áreas:

- Glebas 04, 05, 07, 08, 09, 10 e 11, de propriedade de Empreendimentos Agropecuários Americana Ltda., situadas entre os loteamentos Shopping Park I e II e o limite do perímetro urbano/Rio Uberabinha, no Setor Sul.
- Gleba em fase de doação para o Município, de propriedade da Universidade Federal de Uberlândia, situada na Fazenda da Glória, confrontantes com os loteamentos São Jorge e Rodovia BR-365 - 050, no Setor Sul.
- 116 Lotes pertencentes ao loteamento Jardim Sucupira, de propriedade de PDCA Engenharia Ltda., no Setor Leste.
- Gleba situada na Fazenda Capim Branco, lugar denominado “Guaribas”, de propriedade de PDCA Engenharia Ltda., contígua ao loteamento Chácara Bela Vista, no Setor Oeste.
- Gleba em fase de doação para o Município, de propriedade do DER e Exército, situada entre os loteamentos Mansur, Chácara Tubalina e Quartel, confrontantes com a Rua Rio Mississippi, no Setor Oeste. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 115-116).

Conforme se pode observar no quadro 6, a criação do Programa Federal “Minha Casa Minha Vida”, em 2009, deu novo impulso para a criação de habitações voltadas à população de baixa renda na cidade. De acordo com informações da Secretaria Municipal de Habitação, entre 2009 e 2013 foram entregues aproximadamente nove mil unidades habitacionais.

Quadro 6 - Principais Empreendimentos Habitacionais desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação: 2006-2011²³.

Ano	Empreendimentos
2006	Entrega de 40 casas em parceria com a Caixa Econômica Federal, Município, e iniciativa privada, no bairro Jardim Canaã, através do Programa de Arrendamento Residencial
	Licitação para construção de 158 Unidades Habitacionais, no bairro Campo Alegre
	Assinatura de Convênio PAR - Programa de Arrendamento Residencial - para construção de 500 casas no bairro Jardim das Palmeiras
	Projeto encaminhado para aprovação da Caixa Econômica Federal para a construção de 25 casas no Distrito de Tapuirama
	Licitação para construção de 78 casas, nos loteamentos São Gabriel e Parque da Seringueira em Convênio com a Caixa Econômica Federal
	Licitação para construção do Condomínio do Idoso com 24 unidades habitacionais, no bairro Guarani
	Início da Construção de 69 unidades habitacionais em convênio com a Caixa Econômica Federal, no bairro São Gabriel
	Assinatura de Convênio em parceria com: Caixa Econômica, Município e iniciativa privada para a construção de 96 apartamentos no bairro Minas Gerais
	Projeto encaminhado para aprovação da Caixa Econômica Federal para a construção de 1136 casas no bairro Jardim Célia

Continua

²³Dados detalhados referentes ao período de 2011 e 2012 não foram divulgados pela Secretaria Municipal de Habitação, tanto no BDI quanto na Pesquisa de Campo realizada em fev./2014. O período em que os dados não foram divulgados coincide com a mudança de gestão no município.

Continuação

2007	Entregues 96 apartamentos no bairro Minas Gerais
	Entregues 32 apartamentos no bairro Dona Zulmira
	Entregues 69 casas nos bairros Campo Alegre/São Gabriel
	Em construção 158 casas no Loteamento Campo Alegre
	Em construção 60 casas no bairro Seringueiras
	Em construção 25 casas no Distrito de Tapuirama
	Início da Construção de 500 unidades habitacionais no bairro Jardim das Palmeiras
	Início da Construção de 30 casas nos loteamentos Maria Resende, Luizote de Freitas 4, Jardim Europa, Santo Inácio, Jardim das Palmeiras 2, Shopping Park 2 e Jardim Sucupira.
	Processo de Contratação de 300 unidades habitacionais nos loteamentos Maria Resende, Luizote de Freitas 4, Jardim Europa, Santo Inácio, Jardim das Palmeiras 2, Shopping Park 2 e Jardim Sucupira.
	Processo de Contratação de 880 apartamentos nos bairros São Jorge e Jardim Patrícia.
	Processo de Contratação de 1136 unidades habitacionais no loteamento Jardim Célia
	Início do Processo de regularização de 375 lotes no bairro Morumbi, nos assentamentos casa fácil, Zaire Rezende, Da Paz e Uberlândia Viva
2008	158 casas entregues pelo Programa Tchau Aluguel, no bairro São Jorge
	25 casas entregues pelo Programa Tchau Aluguel, no Distrito de Tapuirama
	30 casas entregues pelo Programa Tchau Aluguel, no bairro Maravilha
	500 casas entregues pelo programa de Arrendamento Residencial, no bairro Jardim das Palmeiras II
	Construção de 60 casas pelo Programa Tchau aluguel no bairro São Jorge/Seringueiras
	Construção de 18 casas pelo Programa Tchau aluguel no bairro São Jorge/São Gabriel
	Construção de 144 apartamentos pelo Programa Tchau aluguel no bairro Laranjeiras
	Construção de 300 casas pelo programa estadual Lares Geraes (COHAB/MG)
	Regularização fundiária de 388 lotes no bairro Morumbi
2009	Construção de 176 apartamentos no Residencial São Jorge I, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 89 casas no Bairro Jardim Célia, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 26 casas no Distrito de Tapuirama, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 10 casas no bairro Jardim Europa, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 39 casas o bairro Campo Alegre, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 37 casas o bairro Jardim Maravilha, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 18 casas o bairro Jardim Veneza, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção de 270 casas o bairro Jardim Veneza, pelo Programa Tchau Aluguel
	Projeto/Licitação/Contratação de 178 lotes no bairro Zaire Resende/Morumbi
	Projeto/Licitação/Contratação de 176 apartamentos no Residencial São Jorge II
	Projeto/Licitação/Contratação de 4179 casas no bairro Residencial Jaraguá
	Projeto/Licitação/Contratação de 3843 casas no Residencial Shopping Park II, pelo Minha Casa Minha Vida
2010	Projeto/Licitação/Contratação de 3424 apartamentos do Residencial Cidade Verde, pelo Programa Minha Casa Minha Vida
	Construção e Entrega de 176 apartamentos no bairro São Jorge, pelo programa Tchau Aluguel
	Construção e Entrega de 1136 casas no bairro Jardim Célia, pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção e entrega de 10 casas no bairro Jardim Europa pelo Programa Tchau Aluguel
	Construção e Entrega de 39 casas no bairro Campo Alegre, pelo Programa Tchau Aluguel
	Início das obras de construção de 51 casas no Distrito de Tapuirama, pelo Programa Tchau Aluguel
	Início das obras de construção de 37 casas no bairro Maravilha, pelo Programa Tchau Aluguel
	Início das obras de construção de 18 casas no bairro Jardim Veneza, pelo Programa Tchau Aluguel
2010	Início das obras de construção de 270 casas no bairro Sucupira, pelo Programa Minha Casa Minha Vida

Continua

Conclusão

	Início das obras de construção de 64 apartamentos, no bairro Chácaras Tubalina, pelo Programa Minha Casa Minha Vida
	Início das obras de construção de 3632 casas no bairro Shopping Park, pelo Programa Minha Casa Minha Vida
2011	Entrega de casas no bairro Jardim Veneza
	Entrega de casas no bairro Jardim Sucupira
	Entrega de casas no bairro Shopping Park
	Entrega de casas no Distrito de Tapuirama
	Entrega de casas no bairro Maravilha
	Início das obras de construção de apartamentos no bairro São Jorge II
	Início das obras de construção de apartamentos no Residencial Baltimore
	Início das obras de construção de mais um lote do Programa Minha Casa Minha Vida no bairro Shopping Park
2012	Dados não foram fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação.
2013	Construção de 206 casas no bairro Jardim Maanaim, Setor Oeste
	Construção de 576 apartamentos no bairro Tocantins, Setor Oeste
	Construção de 432 apartamentos no bairro Jardim Patrícia, Setor Oeste
	Entrega de 1840 apartamentos no Conjunto Cidade Verde, com previsão de mais 624 unidades entregues até dezembro de 2014, no Setor Oeste

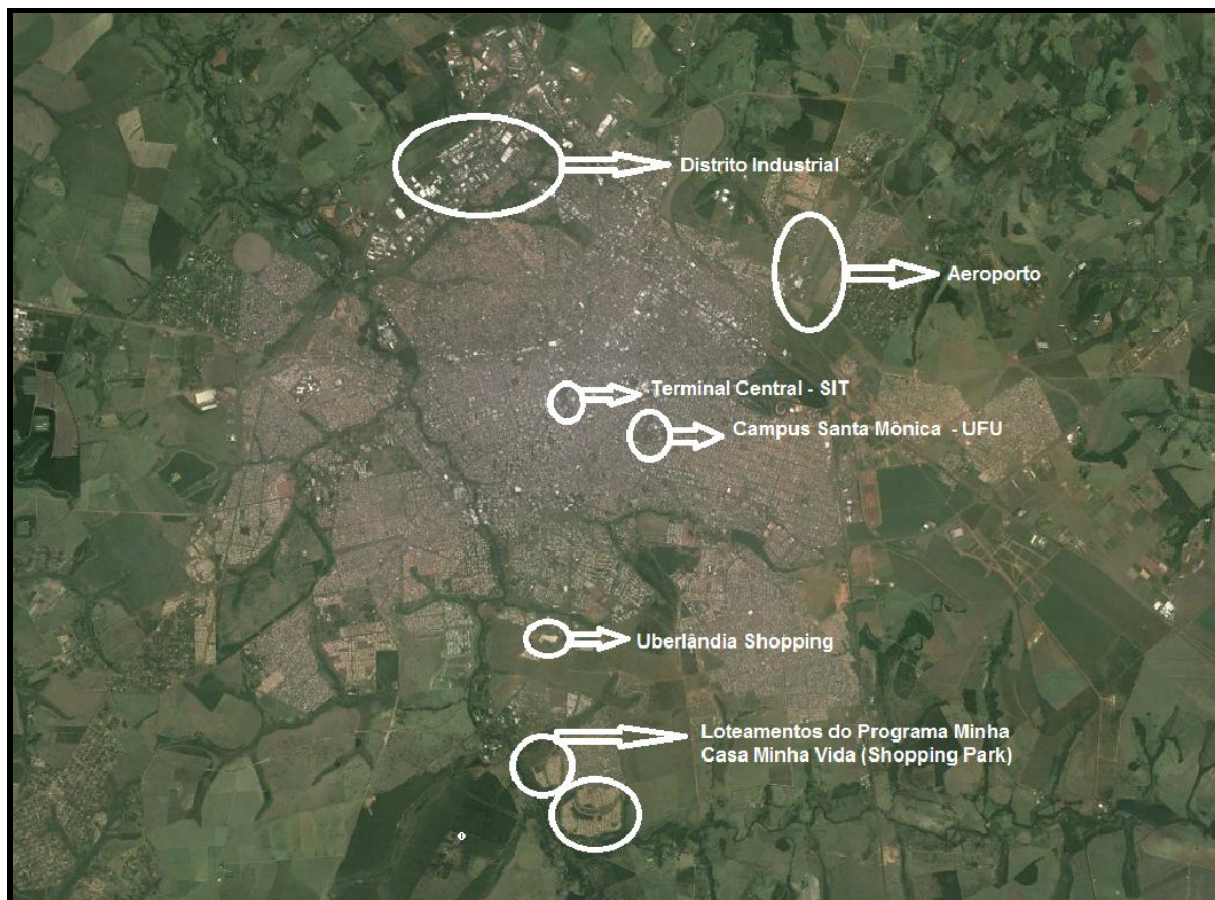
Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (Pesquisa de Campo fev./2014).

Org. Elab.: SILVA, J. P. G., 2014.

De acordo com a Lei nº 11.977, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, são priorizados na distribuição dos recursos federais os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto das Cidades voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e disponibilizarem terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Em Uberlândia, os empreendimentos do programa foram implantados em sua maioria em novos loteamentos, em glebas pertencentes às incorporadoras locais ou áreas públicas doadas pelo município, localizados em sua maioria em áreas limítrofes ao perímetro urbano, conforme se pode observar na figura 15, que mostra a localização de um dos principais conjuntos, o Shopping Park, onde foram edificadas cerca de 3,6 mil residências, no extremo sul da área urbana de Uberlândia:

Figura 15- Localização dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no bairro Shopping Park, em Uberlândia-MG



Fonte: Google Earth, 2014.
Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

A necessidade de diminuição dos custos e a resistência da Prefeitura em utilizar os instrumentos de gestão urbana presentes no Plano Diretor, para a obtenção de áreas inutilizadas e dotadas de infraestrutura, fez com que residências fossem construídas em locais impróprios à ocupação urbana, com altos índices de declividade onde havia necessidade de caras obras de contenção de encostas e captação de águas pluviais. Como os imóveis foram entregues aos moradores sem que toda a infraestrutura necessária estivesse implantada (principalmente muros de arrimo e rede de captação de águas pluviais) surgiram diversos problemas, tais como alagamentos e deslizamentos de encostas.

Em janeiro de 2014, dois anos após a conclusão das obras, vinte e seis residências foram parcialmente interditadas pela defesa civil em função do risco iminente de desabamento, fato relatado em matéria de jornal local:

O risco de desabamento em 26 casas da rua Antônio Carlos Martins Ribeiro, no bairro Shopping Park, na zona sul de Uberlândia, fez com que a Defesa

Civil notificasse os moradores e interditasse parcialmente os imóveis na noite de segunda-feira (30). Nenhum morador precisou deixar sua casa.

A interdição parcial, segundo o secretário municipal de Habitação, Delfino Eurípedes Rodrigues, foi em decorrência de uma recomendação do Ministério Público à Caixa Econômica Federal, para que sejam feitas as interdições e vistorias preventivas antes do aumento das chuvas. Está não é a primeira vez que os imóveis do programa Minha Casa Minha Vida precisaram de intervenção. De acordo com o parecer da equipe da Defesa Civil, que visitou as casas com técnicos da Secretaria Municipal de Habitação e advogados da Procuradoria Geral do Município, foi constatado o risco aparente de desabamento das ampliações e intervenções feitas pelos moradores em parte do terreno das casas.

No fundo dos terrenos das casas parcialmente interditadas, existe uma cratera que se estende paralelamente à rua Antônio Carlos Martins Ribeiro. Segundo a Defesa Civil, a segurança dos moradores pode ficar comprometida em decorrência das chuvas e da proximidade entre os imóveis e a cratera. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 11.01.2014).

Além dos problemas decorrentes da ausência de infraestrutura e serviços públicos básicos nos conjuntos recém construídos, observa-se que a implantação dos conjuntos em meio a grandes vazios urbanos tende a potencializar a valorização dos terrenos adjacentes, resultando no incremento da especulação imobiliária e, além do mais, reforçam o caráter eleitoreiro, visto que a distribuição das residências é sempre de responsabilidade de políticos locais que, muitas vezes, possuem estreitas relações com grandes proprietários de terras na cidade.

Conforme apontou Silva (2012) até o ano de 2005, o valor de terrenos de 300 m² localizados nas principais vias do bairro Shopping Park era de aproximadamente R\$ 15.000,00, isto é, R\$ 50,00 o m². Em áreas do bairro desprovidas de pavimentação, o preço médio dos terrenos girava em torno de R\$ 3.000,00 a R\$ 7.000,00, ou seja, o valor do metro quadrado nessas áreas era em torno de R\$ 10,00 a R\$ 25,00. A partir da implantação dos loteamentos do Programa Minha Casa Minha Vida e da implantação de um Shopping Center na região, em 2010, o preço médio de um terreno de 300 m² no local saltou para aproximadamente R\$ 60.000,00 ou R\$ 200,00 o m². Portanto um aumento médio superior a 400% sobre o valor dos terrenos do bairro Shopping Park em um período de cinco anos. Em 2014 o preço médio dos terrenos no bairro²⁴ varia entre 75.000,00 a 125.000,00, de acordo com a localização.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e dos demais programas habitacionais baseados na construção de grandes conjuntos populares em Uberlândia, como o Programa Tchau Aluguel, contribuiu para reproduzir as

²⁴ Valor médio calculado em base nos preços anunciados nos principais jornais e sites de imobiliárias de Uberlândia, no mês de março de 2014.

velhas práticas de implantação de moradias de baixa qualidade e mal localizadas. Esse modelo de produção habitacional, baseado na redução dos custos por meio da aquisição de terras longínquas e baratas e produção em larga escala, com construção de conjuntos em grandes lotes, contribuiu para o agravamento do processo de periferização da cidade, contrariando as diretrizes de controle da expansão urbana expressas no Plano Diretor de 2006. Este processo tem como resultado dois problemas principais: a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente e, a potencialização de problemas relacionados a deslocamentos intraurbanos.

Apesar dos investimentos realizados, a demanda por habitações populares é ainda maior que a oferta, além do fato de que existem moradores da cidade que não se enquadram nos requisitos estabelecidos pelos projetos habitacionais, os quais se acomodam na periferia em condições precárias. A ausência ou mesmo falta de rigor nos dados referentes à demanda por habitações, revela o pouco interesse no conhecimento do tema, o que, já é por si, revelador.

Sendo assim, assiste-se à expansão das ocupações e assentamentos precários na periferia da cidade de Uberlândia. De acordo com os dados estatísticos mais recentes da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano²⁵, do ano de 2009, a cidade possuía aproximadamente quinze assentamentos precários, com aproximadamente cinco mil domicílios, localizados principalmente no Setor Leste da cidade, conforme se pode observar no quadro 7:

²⁵ Os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação em fevereiro de 2014 são os mesmos presentes no Plano Local de Habitação de Interesse Social, do ano de 2009. Passados cinco anos, o diagnóstico dos assentamentos certamente alterou-se, visto que ocorreram diversas novas ocupações e algumas das áreas então classificadas como assentamentos irregulares, foram regularizadas pela Prefeitura.

Quadro 7 – Uberlândia: Assentamentos Precários, PLHIS, 2009.

Assentamento/ocupação	Sector	Nº de dom.	Tipologia	Classificação quanto às cond. Urbanísticas, ambientais e jurídicas	Categoria de Intervenção	Titularidade da área
APP do Córrego Lagoinha	Sul	29	Favela	Não Consolidável	Reassentamento	Pública
APP do Córrego Cavalo	Oeste	17	Favela	Não Consolidável	Reassentamento	Pública
Área Institucional Morada Nova	Zona de urb. esp.	58	Favela	Consolidável	Urbanização	Pública
Celebridade (área de risco)	Leste	27	Favela	Não Consolidável	Reassentamento	CEMIG
Celebridade	Leste	663	Favela	Consolidável	Urbanização	Particular
Esperança III	Norte	32	Favela	Consolidável	Urbanização	Pública
Minas Brasil	Norte	635	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Pública
Chácaras Bela Vista	Oeste	285	Loteamento Irregular	Consolidável	Urbanização	Particular
Residencial Dom Almir	Leste	219	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular
São Francisco/Joana D'arc	Leste	1385	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular
Bela Vista	Oeste	***	Loteamento Irregular	Consolidável	Urbanização	Não Identificado
Vila Jardim	Leste	***	Loteamento Irregular	Consolidável	Urbanização	Particular
Jardim Prosperidade	Leste	337	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular
Jardim Prosperidade (Prolongamento)	Leste	153	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular
Prosperidade II	Leste	259	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular
Joana D'arc II	Leste	243	Loteamento Irregular	Consolidado	Urbanização Simples	Particular

Fonte: Uberlândia, 2009.

Org. Elab.: SILVA, J. P. G., 2014.

Sob pressão da população e de grandes investidores²⁶, o poder público encontra-se acuado e, principalmente nos períodos pré-eleitorais acaba por intervir nessas áreas, seja por meio de regularização fundiária, seja por meio da implantação de infraestruturas e equipamentos públicos. Neste sentido, em 2011 a Prefeitura Municipal regularizou as

²⁶ Em 2011 o Grupo 5R Shopping Centers anunciou o projeto de construção do “Praça Uberlândia Shopping Center” nas proximidades do aeroporto, das rodovias BR-050/365, e dos principais aglomerados de ocupações e loteamentos irregulares da cidade. O empreendimento compreende além da construção de um Shopping Center, um hotel, edifícios comerciais, residenciais, além de uma universidade particular. Com área bruta locável de mais de 34 mil m² e capacidade para 200 lojas, será o terceiro Shopping Center da Cidade de Uberlândia. Deverá entrar em operação em 2014 (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2011., GRUPO 5R, 2014).

ocupações Celebridade, Joana D'arc e São Francisco no Setor Leste, por meio do programa “Entre, a Casa é Minha”:

Desde 2009, a Secretaria Municipal de Habitação tem apresentado diagnósticos para legalização do Celebridade, Joana D'arc e São Francisco, tanto pela aplicação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), quanto pelo cadastro de 2.049 famílias que vivem nos assentamentos por meio do programa “Entre, a Casa é Minha”. No processo de levantamento social das famílias, cada um dos proponentes recebeu um certificado que autentica a ocupação e registra a participação no processo de regularização fundiária. Mais de 20 servidores da Secretaria de Habitação percorreram os imóveis durante oito meses para realizar entrevistas e colher documentos dos moradores. O projeto de loteamento que abrange os assentamentos, proposto como anexo ao projeto enviado ao legislativo municipal, constituirá no parcelamento popular das áreas. A ação é destinada às pessoas com renda limitada a seis salários mínimos. Serão firmados contratos de cessão de posse (com força de escritura) aos moradores dos lotes cadastrados, com conversão em compra e venda após o registro da desapropriação e do projeto de loteamento. (UBERLÂNDIA, 2012).

Daí em diante, parte das áreas regularizadas receberam obras de urbanização, com instalação de redes de água, esgotamento sanitário, asfaltamento das vias principais e linhas de transporte coletivo. Tais intervenções podem ser explicadas como uma tentativa do poder público em garantir a rentabilidade dos capitais investidos na área, e ao mesmo tempo, embelezar o setor leste, que é uma das principais portas de entrada da cidade e, que nos últimos anos, tem concentrado alguns dos principais investimentos realizados em Uberlândia, tanto por capitais públicos, principalmente em infraestrutura viária, e privados como a construção de um grande empreendimento comercial além de condomínios horizontais destinados à população de alta renda.

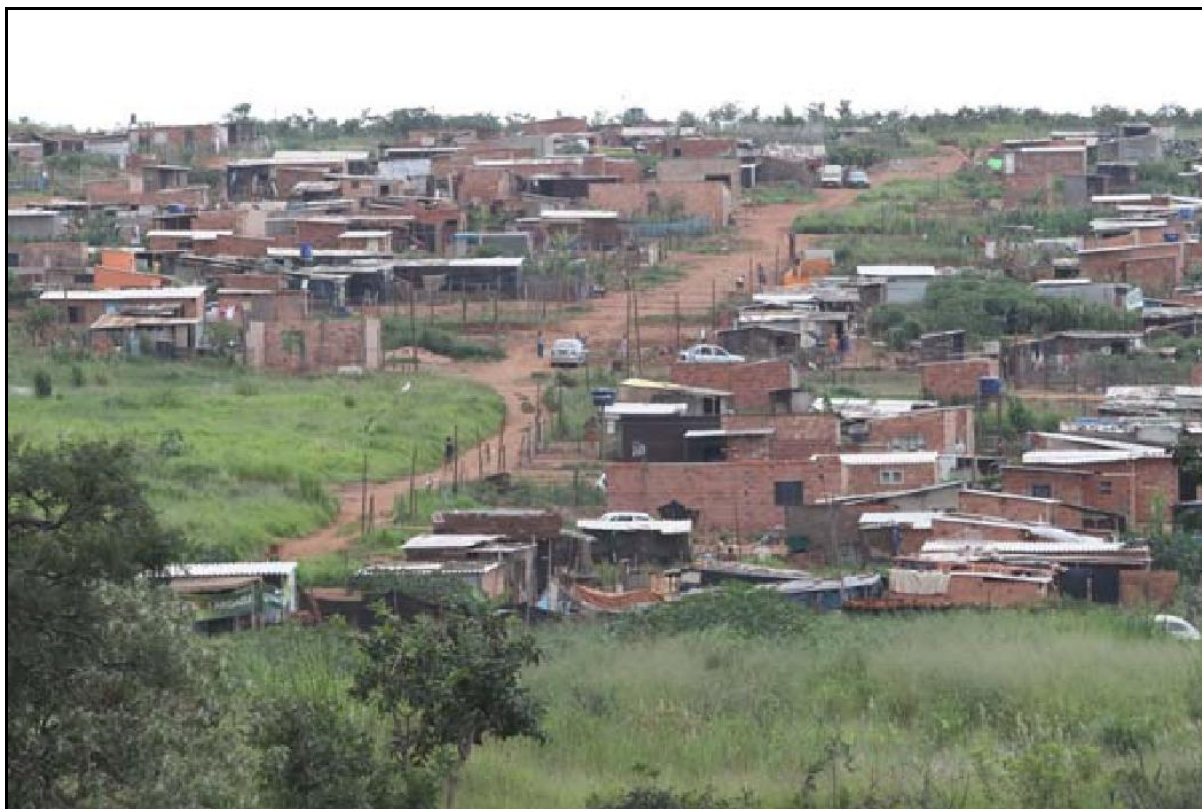
Apesar das intervenções realizadas pelo poder público municipal, nos últimos anos as ocupações irregulares proliferam-se na cidade. Conforme relata matéria do jornal local:

Uberlândia registrou sete invasões de sem-teto no perímetro urbano, segundo levantamento feito pelo CORREIO de Uberlândia, sendo seis em áreas particulares nos bairros Canaã (duas), Jardim Célia e Tocantins, zona oeste, e Celebridade e Morumbi, zona leste, e ainda uma em área pública no bairro Minas Gerais, zona norte. Estas ocupações abrigam cerca de 4,5 mil famílias, de acordo com os organizadores dos movimentos. Nos dois anos anteriores, também ocorreram invasões na cidade, que ainda são vistas hoje, como a na Fazenda do Glória, em 2011, às margens da BR-050, atualmente com 2,2 mil famílias, e outra, em 2012, no bairro Novo Mundo, próximo ao Ceasa, com 346 famílias. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 18/10/2013).

A migração, apontada no passado como um trunfo para o desenvolvimento da cidade é na atualidade considerada a principal causa das ocupações e invasões urbanas de Uberlândia (ver figura 16). Entretanto, constata-se que o problema é antes de tudo estrutural, fruto das grandes desigualdades presentes na sociedade brasileira, que se aprofundam e à medida que as

cidades crescem. Portanto, a aplicação de instrumentos urbanísticos presentes no Plano Diretor não será suficiente para suprimir os conflitos pela posse da terra em Uberlândia.

Figura 16 - Aspecto da ocupação localizada no Campus do Glória, da Universidade Federal de Uberlândia em 2012.



Fonte: Jornal Correio de Uberlândia, 12/04/2012.

Por fim, é importante salientar que a moradia é um direito reconhecido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, entretanto, mesmo que uma norma constitucional seja autoaplicável, infelizmente, a verdade é que o direito à moradia é um conceito indeterminado, já que não é considerado um serviço público que possa ser exigido do Estado como saúde e educação. Sendo assim, a produção da moradia é considerada uma atividade econômica, de mercado, ainda que esse mercado não satisfaça o provimento de habitações a todas as parcelas da sociedade.

A relação entre o Plano Diretor e o acesso à moradia deveria buscar, portanto a “regulação” do mercado de terras para viabilizar o acesso a Habitação por meio da utilização dos instrumentos urbanísticos já disponíveis. Entretanto, percebe-se que os esforços realizados pelo poder público são concentrados no financiamento e construção de habitações por meio de subsídios, que além de não atenderem a demanda, aprofundam as desigualdades e distorções presentes no mercado imobiliário da cidade de Uberlândia.

3.3.2 - A Questão da Mobilidade Urbana em Uberlândia: fragilidades e potencialidade do Plano Diretor de 2006

O rápido crescimento da população urbana, associado a deficiências de infraestrutura e a políticas de planejamento pouco integradas, acabou por influenciar negativamente os sistemas de transportes nas cidades impactando a qualidade de vida da população. Sendo assim, as recentes políticas públicas de mobilidade e promoção da acessibilidade²⁷ no Brasil, emergem como uma tentativa do Estado em reverter essa situação de crise.

Segundo a Constituição Federal de 1988, cabe aos municípios a promoção e o desenvolvimento das principais funções urbanas, como a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação em seus aspectos físico-espaciais, sociais econômicos e ambientais, estabelecendo um ordenamento territorial que permita o acesso à cidade para todos que dela se utilizam. Entretanto, a falta de articulação entre as políticas urbanas e de mobilidade, muito comum no Brasil, tende a causar graves problemas do ponto de vista da qualidade de vida, da sustentabilidade ambiental, da equidade na apropriação da cidade e dos custos sociais e econômicos de funcionamento das cidades, conforme demonstra a figura 17:

Figura 17 - Ciclo vicioso dos fatores que comprometem à mobilidade urbana.



Fonte: Ministério das Cidades, 2006.

Org.: SILVA, J. P.G. 2014.

²⁷ A mobilidade urbana pode ser entendida como um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Já a acessibilidade diz respeito a condição de um indivíduo se movimentar, locomover e atingir um destino desejado, “dentro de suas capacidades individuais”, isto é, realizar qualquer movimentação ou deslocamento por seus próprios meios, com total autonomia e em condições seguras, mesmo que para isso precise se utilizar de objetos e aparelhos específicos (PLANMOB, 2007).

Nesse sentido,

As políticas de transportes e trânsito cristalizaram diferenças marcantes entre aqueles com e sem acesso ao transporte particular, que resultaram de ações eficientes de apoio ao aumento do número de automóveis, por meio da garantia de condições adequadas de circulação. A combinação entre a reorganização do espaço e o uso crescente do transporte individual representa a implementação vitoriosa de um claro projeto político e econômico: a construção da cidade da classe média, como um novo espaço capaz de acomodar eficientemente seu novo papel econômico dentro da modernização capitalista, ao mesmo tempo em que as classes trabalhadoras permaneceram sujeitas a más condições de transportes. (VASCONCELLOS, 2000, p.59).

O exagero da segregação dos diferentes padrões de uso do solo, produzidas por práticas de zoneamento demasiadamente inflexíveis, forçam o aumento do número de deslocamentos diários, longos e caros, em função das grandes distâncias entre as áreas residenciais, que geram demanda e, as áreas de comércio/serviços que atraem demanda. Tal situação impacta, sobretudo, a população de mais baixa renda.

Outro entrave à mobilidade, causado pela desarticulação entre políticas de planejamento urbano e circulação é a existência de densidades desequilibradas de ocupação do território, que forçam o poder público a investir em infraestrutura de circulação em locais onde inexistem eixos de concentração de demanda que justifiquem tais investimentos, onerando os cofres públicos e, conseqüentemente, os custos do sistema de transportes.

Desse modo, as políticas públicas de mobilidade têm a função de induzir à formação de cidades mais compactas, sem vazios urbanos, onde a dependência por transporte motorizado seria minimizada. As diversas esferas do poder público possuem, como já se discutiu, instrumentos que permitem orientar a dinâmica de uso/ocupação do espaço urbano, como zoneamento, regras de parcelamento e limites de ocupação física dos lotes, que podem contribuir para a construção de cidades mais acessíveis e democráticas.

A implantação de sistemas de transportes inclusivos, com qualidade e sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental passa, necessariamente, pelo planejamento urbano articulado com políticas de priorização do transporte coletivo, dos modos não motorizados e de valorização e respeito ao pedestre e pela ampla participação e sensibilização da sociedade. É necessário salientar que não há como se falar em cidadania sem acessibilidade aos serviços públicos básicos de saúde, educação e lazer. Ou seja, o direito à cidade só é possível com a garantia de facilidade e universalização de circulação.

Nesse sentido, o atual Plano Diretor de Uberlândia destina dois artigos à questão da mobilidade urbana no município. No artigo 25 são apresentadas as diretrizes da política de

mobilidade e no artigo 26 estão expostas as ações de desenvolvimento utilizadas para se atingir o cenário desejado para o município.

As diretrizes presentes no art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006 são:

- I - elaborar o Plano de Mobilidade Urbana e Rural que dê prioridade aos transportes não motorizados e coletivos;
- II - consolidar o sistema Integrado de Transportes – SIT, com a criação da rede integrada de transporte coletivo;
- III - racionalizar a circulação de bens e mercadorias;
- IV – humanizar os trechos rodoviários que cortam a malha urbana, por meio de adequação urbanística, sobretudo nas travessias de pedestres;
- V – elaborar projetos visando a implantação de rede cicloviária integrada, contemplando o deslocamento casa-trabalho e inter-modalidade;
- VI – elaborar o Plano de Gestão de Pavimentos Urbanos voltados principalmente para as linhas de transporte coletivo. (LEI COMPLEMENTAR Nº 432/2006).

E as ações de desenvolvimento da política de mobilidade urbana presentes no art. 26 do Plano Diretor estão dispostas da seguinte forma:

- I – fortalecer as ligações viárias entre distritos e a área urbana do Município, para adequar os acessos locais voltados para o turismo e lazer;
- II – promover estudos visando a criação entre a Sede e os Distritos de Cruzeiro dos Peixotos e Martinésia de uma ciclovia paralela à rodovia;
- III – viabilizar a implantação dos terminais do transporte coletivo nos setores Sul, Sudoeste, Noroeste e Leste;
- IV – promover estudos visando a criação de anel pericentral para circulação do transporte coletivo, com o fim de consolidar a integração física e temporal no setor Central;
- VI – incrementar linhas interbairros contemplando ligação de terminais existentes e futuros;
- VII – complementar o Anel Viário nos trechos Nordeste e Sul;
- VIII – implementar a integração intermodal de bens e mercadorias e estabelecer rotas para o tráfego na área urbana;
- IX – viabilizar parcerias com o Departamento Nacional de Infra-estrutura em Transportes – DNIT e Departamento Estadual de Estradas e Rodagem – DER, para elaboração de projetos urbanísticos e paisagísticos nas margens das rodovias que estão dentro do perímetro urbano.
- V – promover estudos visando a criação de anel de ligação entre terminais de integração. (LEI COMPLEMENTAR Nº 432/2006).

A partir da análise das propostas apresentadas no Plano Diretor e do seu diagnóstico referentes à mobilidade, pode-se afirmar que algumas propostas são colocadas de forma pouco objetiva e não consideram as especificidades do município de Uberlândia. Ainda que a função do Plano seja de orientar as ações de gestão e expansão do espaço urbano de forma ampla, entende-se que existe necessidade de maior clareza na apresentação das diretrizes e propostas, de modo a facilitar o acompanhamento de sua execução por parte da sociedade.

Percebe-se que as diretrizes do plano consideram a mobilidade urbana como sendo um aspecto fundamental no processo de construção do cenário proposto para o município, sem, no entanto, a necessária reflexão sobre as medidas necessárias à melhoria do quadro de segregação espacial e de intensos problemas de trânsito vivenciados pela população uberlandense.

Nesse sentido, o inciso I do art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006 expressa à necessidade de elaboração de um plano de mobilidade que incentive os meios de transporte não motorizados e coletivos sem, no entanto, definir de que forma estas modalidades poderão ser priorizadas, considerando-se a configuração atual do sistema viário da cidade, voltada ao uso do automóvel, bem como a ausência de infraestrutura de apoio ao uso destes modais como, malha cicloviária desarticulada e bicicletários.

O quinto inciso do art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006, que visa incentivar às modalidades de transporte não motorizados, apresenta-se de forma bastante vaga e desconsidera o cenário atual presente na cidade de Uberlândia: um sistema viário com predominância de ruas e calçadas estreitas, com pouca arborização, e intenso conflito entre pedestres e motoristas, sendo bastante desfavorável à implantação de redes cicloviárias que propiciem deslocamentos entre os principais pólos geradores de viagens da cidade, presentes na região central.

A proposta de criação de um plano de gestão de pavimentos apresentada no inciso VI do art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006 é incoerente com a diretriz de incentivo à modalidades de transportes não motorizados, pois se refere apenas aos trechos utilizados pelas linhas do transporte coletivo. Neste sentido, constata-se que a proposta de elaboração do plano deveria se estender também às ciclovias, ciclofaixas e às calçadas públicas.

O segundo inciso do art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006 salienta a necessidade de Consolidar o Sistema Integrado de Transporte – SIT, com a criação de rede integrada de transporte coletivo. Entretanto, o texto não apresenta nem mesmo os meios que serão utilizados para a ação proposta, como a possível criação de novos corredores de transporte coletivo, a implantação de integração modal e/ou temporal do SIT, para que este pudesse de fato ser considerado uma rede.

As propostas para a concretização dos objetivos do Plano Diretor de 2006 na área de mobilidade foram apresentadas de forma mais clara no Plano de Transporte e Mobilidade,

elaborado em 2010. Este plano trazia uma ambiciosa proposta de construção de ciclovias e uma nova rede de transportes, baseada no sistema de BRT – *Bus Rapid Transit*²⁸.

A rede cicloviária proposta no Plano de Transporte seria implantada em conjunto com a requalificação da área central e com um conjunto de infraestruturas de apoio, como bicicletários e pontos de aluguel de bicicletas. De acordo com o diagnóstico do plano, na época (2010) a cidade dispunha de 32 km de ciclovias e a rede proposta para o ano de 2020 seria de 323 km. Conforme o plano:

As ciclovias devem ser inseridas no sistema urbano em 3 etapas. A primeira de 24,81 km, a segunda, de 20,70 km, a terceira, 119,20 km. Os trechos adicionais dando continuidade aos parques lineares, somam 47,00 km. Destaca-se, inserido na proposta de requalificação da área central a construção de mais 106,45 km. (PLANO DIRETOR DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DE UBERLÂNDIA, 2010, p. 6).

No entanto, decorridos oito anos da regulamentação do plano diretor e quatro anos do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, a malha cicloviária da cidade (tabela 15) foi ampliada em apenas 15,5 km (equivalente à extensão da Avenida Rondon Pacheco, que passou por obras de ampliação entre 2010 e 2012), totalizando 46,2 km o que corresponde a aproximadamente 1,5% da malha viária da cidade (estimada em 3 mil km pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes).

²⁸ De acordo com o *National BRT Institute* (2014) o sistema BRT é uma alternativa para oferta de transporte coletivo de alta capacidade e com menor custo que, pode melhorar significativamente a mobilidade urbana nas cidades. Este sistema permanente, integrado usa ônibus em faixas exclusivas dotadas de estações de embarque/transferência com o objetivo de fornecer de forma rápida e eficiente o transporte de passageiros aos seus destinos, oferecendo a flexibilidade necessária para atender a demanda do trânsito. Os sistemas de BRT podem ser adequados às necessidades de cada localidade e são capazes de incorporar, tecnologias de baixo custo, que resultam em aumento do número de passageiros e redução de congestionamentos.

Tabela 15 – Uberlândia: Ciclovias implantadas, SETTRAN, 2014)

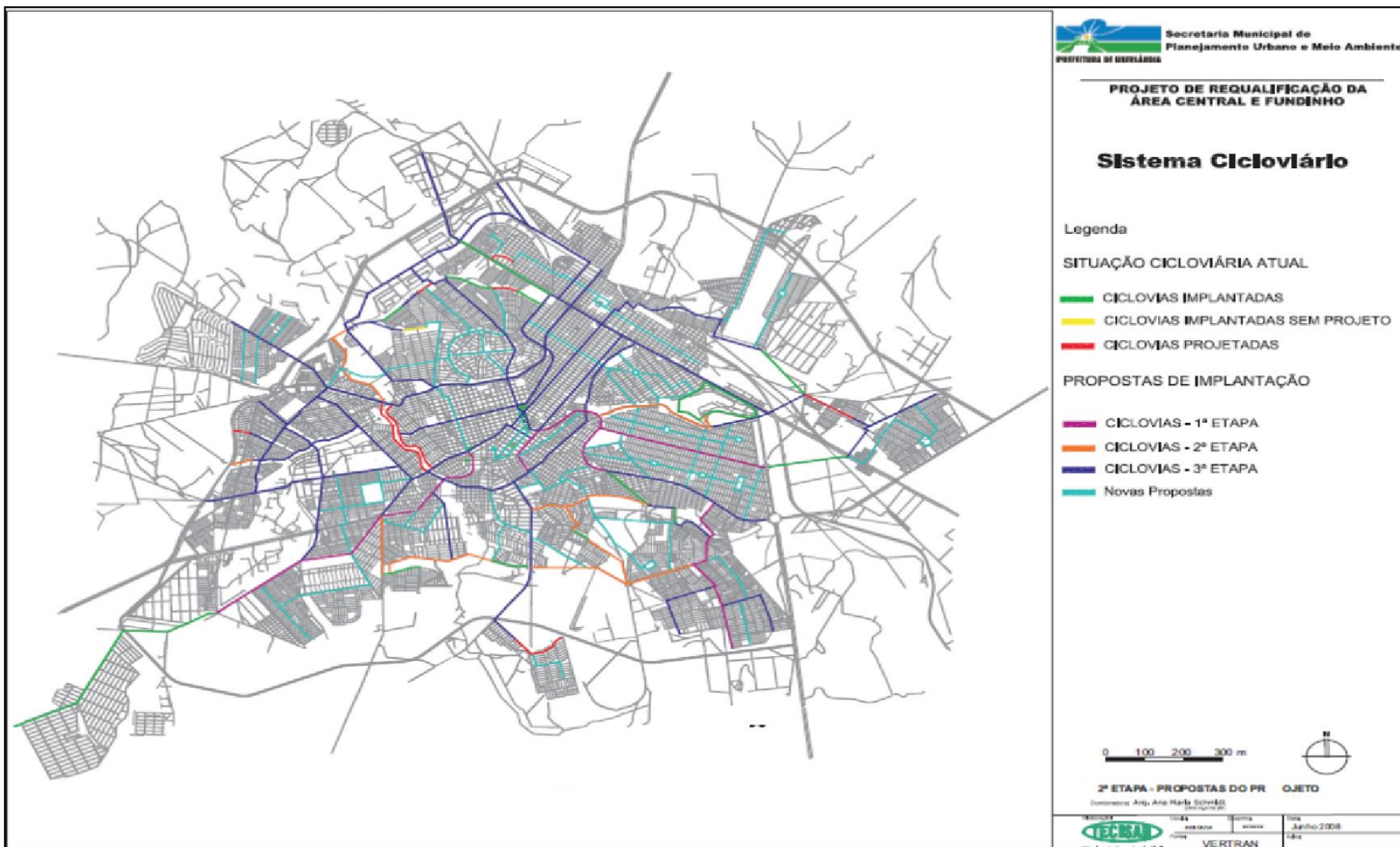
Localidade	Extensão
Avenida Aldo Borges Leão	6,06
Avenida Antônio Thomaz Ferreira de Rezende	5
Avenida Solidariedade	4,22
Avenida dos Vinhedos	2,4
Alameda José de Oliveira	2,07
Rua Orides Frederico	1,5
Alameda Arnolde de Almeida Castro	1,42
Avenida Segismundo Pereira	1,31
Rua José Eduardo Gadia	1,18
Rua Nelson Grama	0,85
Parque do Rio Uberabinha	1,15
Rua Fernanda Oliveira Prado	0,82
Avenida dos Jardins	0,65
Avenida Elis Regina	0,62
Rua Feliciano Dias Macedo	0,62
Avenida Saldanha Marinho	0,43
Avenida Veneza	0,4
Avenida Rondon Pacheco	15,5
Total	46,2

Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

Fonte: SETTRAN, 2014.

A proposta de implantação de novos terminais de transporte coletivo, conforme representado no mapa 5, presente no Plano de Transporte e Mobilidade é extremamente importante para a racionalização e melhoria do Sistema Integrado de Transportes, visto que desde a sua implantação, em 1997, criaram-se diversos bairros e novos pólos geradores de viagens mas nenhum novo terminal foi construído desde então. O Projeto aprovado vai ao encontro da proposta de criação de um anel pericentral, presente no inciso IV do art. 26 da Lei Complementar Nº 432/2006, para a circulação do transporte coletivo, medida extremamente importante para a racionalização do SIT, pois reduziria o tempo das viagens e o número de veículos de grande porte transitando no centro, e para a melhoria das condições do trânsito na área central de Uberlândia.

Mapa 5 – Uberlândia: Sistema Ciclovitário Proposto no Plano de Transporte e Mobilidade (2010)



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia/Plano de Transporte e Mobilidade Urbana, 2010.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, o Plano de Mobilidade Urbana foi submetido ainda em 2010 ao Ministério das Cidades com o objetivo de obter financiamento, estimado na época em R\$ 101 milhões, para a execução das obras dos terminais e corredores estruturais de modo a configurar o sistema de transporte na forma de rede, conforme previa o Plano Diretor. Em 2012 o Município ingressou novamente na seleção para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) - Mobilidade Médias Cidades, com um projeto com valor estimado de R\$ 127,5 milhões para a implantação de cinco corredores de ônibus na cidade e quatro novos terminais de integração (UBERLÂNDIA, 2014).

Em março de 2013 o projeto foi aprovado e no dia 18 de fevereiro de 2014, a Prefeitura Municipal assinou a operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, para a implantação dos novos terminais, estações e intervenções viárias necessárias para o funcionamento dos novos corredores, que deverão estar concluídos até 2016, com extensão de aproximadamente 44,1 km. (UBERLÂNDIA, 2014). Conforme representado no quadro 8.

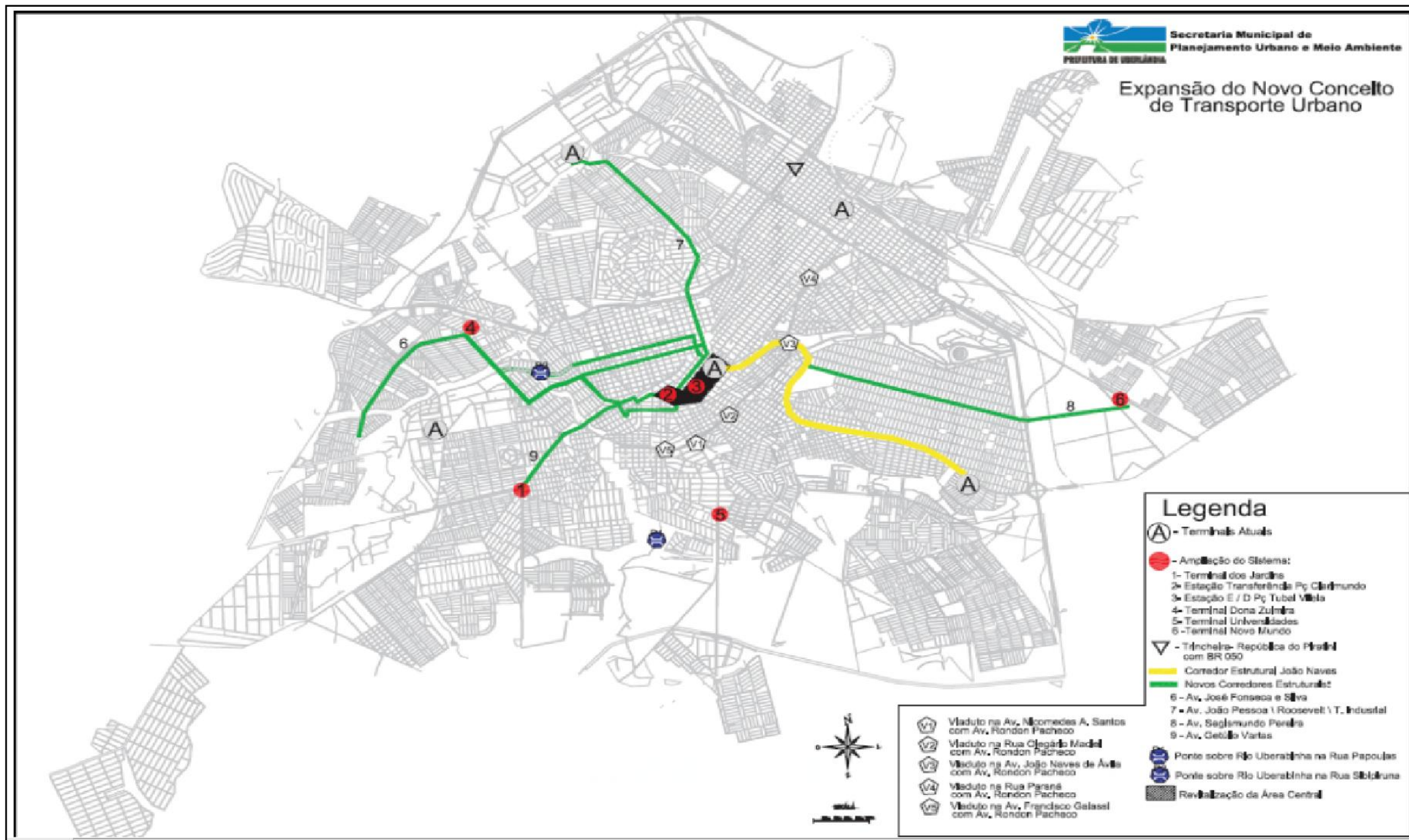
Quadro 8 – Uberlândia: Obras Projetadas e Contempladas pelo PAC2 Mobilidade urbana cidades médias

Corredor	Localização	Nº Estações
Sul	Nicomedes Alves dos Santos	9 estações e terminal universitário
Sudoeste	Getúlio Vargas	7 estações e terminal Jardins
Oeste	José Fonseca e Silva/Marcos de Freitas Costa	12 estações e terminal Jardim Patrícia
Leste	Segismundo Pereira	12 estações e terminal novo mundo (bairro Morumbi)
Norte	Cleanto Vieira Gonçalves	14 estações – ligação com terminal Industrial (já existente)
Área Central	Pça. Tubal Vilela e Pça. Clarimundo Carneiro	3 estações de embarque e desembarque nas praças Tubal Vilela (2) e na Clarimundo Carneiro (1).

Fonte: Ministério das Cidades, 2014.

Org.: SILVA, J. P. G., 2014.

De acordo com técnicos da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, a implantação dos cinco corredores em Uberlândia irá gerar redução de aproximadamente 30% no tempo de viagem entre a estação mais distante e o terminal central, em linhas consideradas mais congestionadas, como as rotas dirigidas para o bairro Luizote de Freitas, na zona Oeste e o bairro Morumbi, na zona Leste, ver mapa 6.



No terceiro inciso do art. 25 da Lei Complementar Nº 432/2006 que regulamentou o Plano Diretor, propõe-se a racionalização da circulação de bens e mercadorias sem, no entanto, propor a criação ou revisão da legislação específica ou mesmo mencionar a necessidade de conclusão da obra do anel viário ainda em execução. O quarto inciso do art.25: “Humanizar os trechos rodoviários que cortam a malha urbana, por meio de adequação urbanística, sobretudo nas travessias de pedestres” trata de intervenções que a princípio não são de responsabilidade da Prefeitura Municipal, mas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), responsável pela manutenção dos trechos rodoviários em questão.

Constata-se a ausência de diretriz tanto no Plano Diretor, quanto no Plano de Transporte, voltada à educação para o trânsito, como a criação de projetos e programas voltados à formação de um comportamento mais adequado e seguro no trânsito. O papel da educação voltada para o comportamento seguro no trânsito teve sua importância reiterada no último CTB - Código de Trânsito Brasileiro - de 1997, que coloca o trânsito seguro como um direito de todo cidadão e estabelece que a educação para o Trânsito é um direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito”.

Dados divulgados no Banco de dados da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes de Uberlândia (2014) demonstram, em números atualizados até 2012, uma situação que os moradores da cidade percebem em seu cotidiano: o transporte coletivo permanece aquém das necessidades da população, que busca opções individuais para compensar as deficiências. Constata-se no levantamento que entre 2001 e 2012 a frota de automóveis teve um aumento de aproximadamente 112% enquanto a frota de ônibus do transporte Coletivo permaneceu praticamente estável, com aumento de 4%.

O descompasso evidencia o menor apelo do SIT, mas também reflete o crescimento da capacidade de consumo de setores que antes não tinham acesso ao automóvel, e que por medidas de incentivo ao consumo e as vantagens tributárias concedidas à indústria automobilística, passaram a dispor de uma alternativa ao transporte público. Constata-se que a capacidade de investimentos estatais em infraestrutura não consegue alcançar o aumento da demanda, tanto por novas avenidas, viadutos, quanto em terminais, e estações de transporte coletivo.

Nesse sentido, a falta de articulação entre as diversas instâncias do governo inviabiliza a implantação de uma política de mobilidade coerente, e que possibilite ao poder público municipal realizar com celeridade os investimentos necessários para que o SIT consiga

melhorar a qualidade de seus serviços, bem como, atrair os usuários de transportes individuais.

Constata-se que a sensibilização da importância de investimentos no transporte coletivo expressa nos planos diretores de 1994 e 2006, não foi suficiente para alterar o quadro de lentidão na ampliação de oferta de transporte público de qualidade e a construção de infraestruturas viárias que possibilitem melhorias das condições de mobilidade no município de Uberlândia.



<http://www.correioeliberlandia.com.br/wp-uploads/2013/09/viaduto-joao-naves-uberland1.jpg>

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Fonte: Do autor, 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução das cidades brasileiras evidencia o caráter espontâneo e por diversas vezes, caótico da sua expansão territorial e o irracional processo de parcelamento, uso e ocupação do solo, cujas consequências compõem a paisagem comum dos centros urbanos do país.

Esse caos aparente das cidades é evidenciado pela sobrecarga do sistema de transporte, com a multiplicação do número, da distância e do tempo dos deslocamentos, na degradação do ambiente natural, na multiplicação das ocupações irregulares, na existência de vazios urbanos servidos por infraestrutura cara e muitas vezes ociosa, dentre outras situações comuns nas cidades brasileiras que demonstram, sobretudo, a omissão do poder público que não elabora ou faz uso de instrumentos de gestão disponíveis e, capazes de minimizar tais problemas.

Neste sentido, buscou-se neste trabalho apresentar um resgate histórico do processo de urbanização e do surgimento dos primeiros modelos de planejamento urbano incorporados no Brasil. A análise das características do processo de urbanização e de institucionalização do planejamento urbano, revelam que a elaboração de planos é uma prática antiga no país, entretanto, as dificuldades na implantação das propostas, aliadas ao favorecimento de determinados agentes sociais, intensificou a questão urbana. Portanto, não se pode afirmar que os problemas expressos nas cidades são fruto da ausência de planejamento, mas sim, da falta de distribuição equilibrada de benefícios oriundos das obras, do crescimento econômico e da distribuição dos serviços e equipamentos públicos.

A adoção do planejamento urbano de forma sistemática no Brasil ocorreu durante os governos militares, ainda que com caráter tecnicista e excludente, foram criadas as primeiras instituições voltadas para a questão urbana com destaque para o SFH, SERPHAU e, BNH. Tais instituições foram incapazes de exercer a tarefa de definir e efetivar a coordenação de uma política urbana nacional.

A partir da década de 1970 o crescimento urbano no Brasil concentrou-se em novos centros ou em cidades médias, resultado de um amplo processo de desconcentração espacial de atividades econômicas, fruto da globalização econômica e da difusão do meio técnico-científico-informacional, que faz emergir novas centralidades e hierarquias. Este novo contexto coloca em cheque a crise urbana e impõe novos desafios à manutenção da função social das cidades.

Cria-se, deste modo, o ambiente necessário para se repensar o modelo de planejamento urbano adotado, bem como as soluções, até então, importadas de países desenvolvidos. Não

cabe mais apenas a implantação dos pressupostos de ordenar, embelezar e sanear propagados por Sitte, tão pouco o urbanismo funcional de Le Corbusier, que desmembra as diversas funções urbanas e cria um modelo monótono de cidadão que não corresponde à realidade.

Faz-se necessário ressaltar que o acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil aconteceu à margem da lei e fora do controle estatal. Em diversas ocasiões, as deformações urbanas resultaram de intervenções do próprio poder público, lembrando que a primeira lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei 6766, de 23 de dezembro de 1979), passou a vigorar na década de 1980, quando a maior parte das grandes cidades brasileiras já estavam consolidadas e com grande parte do solo urbanizado já parcelado.

A questão urbana só foi abordada na Constituição Federal em 1988 com os artigos 182 e 183, que por sua vez só foram regulamentados treze anos depois, em 2001 no Estatuto da Cidade, que chegou com atraso, já que entrou em vigor quando o país já tinha mais de 80% da população urbana.

O Estatuto da Cidade estabeleceu prazo para que, nos municípios onde haja a obrigatoriedade dos Planos diretores, estes sejam elaborados sob pena de seus gestores cometerem improbidade administrativa. Este fato, no entanto, não representa nenhum tipo de sanção para as cidades e gestores que não estejam cumprindo a lei, e, principalmente, que não estejam buscando garantir à sociedade cidades mais justas e sustentáveis.

Os planos diretores municipais podem ser instrumentos valiosos para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Entretanto, se faz necessário que essa inovação se afaste de modelos abstratos e aproxime-se dos interesses sociais mais concretos. A elaboração de planos diretores não pode ser vista como o único instrumento capaz de reverter a situação de crise urbana vivenciada pelas cidades brasileiras.

Constata-se que as maiores contribuições do Estatuto da Cidade até o presente momento não foram os resultados dos Planos Diretores, mas sim, a visão da importância de um planejamento contínuo, da necessidade de uma equipe de trabalho multidisciplinar que trabalhe os mais diversos aspectos da cidade, não apenas a dimensão físico-territorial, como no passado.

O conhecimento dos problemas urbanos e suas soluções não dependem de longos e complexos diagnósticos presentes em planos urbanísticos, pois, as soluções técnicas já são conhecidas. Desta forma, os planos e suas diretrizes tem a função apenas de tornar públicas as ações a serem realizadas e servir de espaço de negociação entre os diversos atores atuantes na dinâmica urbana.

Elaborar uma política pública de planejamento implica em definir *quais* atores sociais decidirão algo, em que momento, com que consequências e para quem. Estas são definições relacionadas com a natureza do regime político democrático, com o grau de organização da sociedade e com a cultura política vigente. Destarte, a participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade são vitais durante a revisão da legislação correlata ao plano, que irá de fato tornar realidade as propostas contidas no plano diretor. No entanto, percebe-se que este aspecto do planejamento continua sendo apenas uma exigência legal a ser cumprida. Um planejamento mais democrático é possível a partir da transparência, da educação e da possibilidade de negociação entre os diversos segmentos da sociedade atingida e o Poder Público Municipal. É necessário destacar que a participação da sociedade não implica na ausência de responsabilidade técnica na elaboração de processos e práticas de planejamento. O planejamento deve, portanto, ser um equilíbrio entre técnica e política.

Constata-se, entretanto, que, apesar de ser uma exigência do Estatuto da Cidade, e embora não se possa generalizar, a participação popular restringe-se ao momento de elaboração do plano, e deixa a desejar, na medida em que existe um desconhecimento muito amplo sobre o significado e importância do plano e seus impactos sobre o desenvolvimento da cidade.

Para que haja maior transparência e possibilidade de participação durante todo o processo de planejamento e gestão do espaço urbano, sugere-se que as Prefeituras de modo geral, disponibilizem ao público interessado informações completas e atualizadas como: Mapas de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, atualizados e antigos, ou seja, refletindo todas as modificações realizadas desde a sua aprovação inicial; Íntegra de todas as leis relativas à política urbana, não apenas com o texto oficial, mas, incluindo anexos, diagramas, tabelas, mapas, etc.; resumo e relatório completo das atas de audiências públicas realizadas para a aprovação de cada uma das leis relativas à política urbana, inclusive alterações ao plano diretor, por menores que sejam, inclusive demais alternativas levantadas (e não apenas a alternativa final aprovada); Estudos técnicos realizados para embasar as decisões envolvidas na aprovação das leis referidas acima, com indicação dos profissionais responsáveis e conclusões alcançadas; Estatísticas sobre a aplicação dos instrumentos de gestão urbana previstos no Plano Diretor e regulamentados por leis específicas tais como desapropriações, IPTU Progressivo, Solo criado, etc.;

Além das informações citadas acima, sugere-se a ampla divulgação de dados claros e objetivos sobre as razões de escolha das localizações de novos loteamentos e empreendimentos habitacionais populares, apresentando alternativas e possibilidade de

negociação entre os diversos segmentos sociais envolvidos; Íntegra dos projetos de lei propostos, com justificativas técnicas e políticas documentadas; Cadastro das licenças de construção e parcelamento concedidas, com especificação do profissional responsável pela liberação e do fiscal responsável pela verificação da adequação da obra ao que foi aprovado.

No caso de Uberlândia, pode-se constatar que o poder público municipal ainda não incorporou o planejamento como um processo contínuo de intervenção sobre a cidade, e que pode contribuir para a correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre a sociedade. Os sucessivos planos elaborados ao longo do tempo não cumpriram seus objetivos, pois, na maioria das vezes não foram devidamente implantados e sendo assim, não atingiram a seus objetivos e nem cumpriram as suas funções.

Na segunda parte deste trabalho buscou-se compreender de que modo o poder público municipal buscou adequar a cidade ao desenvolvimento econômico das últimas décadas e, quais foram as influências das políticas públicas de planejamento urbano no Brasil na adoção de políticas urbanas em Uberlândia. Constatou-se que os interesses das elites locais nortearam e ainda norteiam grande parte dos projetos de intervenção na área urbana. A renda proveniente do uso do solo e da valorização imobiliária se concentra nas mãos de uma pequena parcela de privilegiados fortemente alijados à Prefeitura Municipal.

A análise dos planos diretores de 1954 e de 1994 permitiu constatar que desde os anos 1950, os problemas urbanos decorrentes da especulação imobiliária estão presentes e dirigem as práticas de planejamento. As leis de parcelamento e zoneamento implantadas favoreceram a especulação imobiliária e foram, ao mesmo tempo, causa e efeito da segregação espacial presente em Uberlândia.

As iniciativas de intervenção no espaço urbano realizadas em Uberlândia acompanharam as tendências nacionais, verificadas em diversos períodos históricos. Sendo assim, a maior parte dos planos elaborados jamais foram implantados em sua totalidade, sendo que muitas propostas jamais se concretizaram, ou foram implantadas tardiamente.

O descumprimento das propostas apresentadas em sucessivos planos de estruturação urbana do município de Uberlândia ao longo de décadas, contribuiu de forma decisiva para um crescimento excessivamente horizontalizado da cidade, para muito além das áreas já consolidadas e providas de infraestrutura básica, propiciando a formação de grandes áreas vazias. Dessa forma, ocupações clandestinas em áreas inconsolidáveis se expandem na mesma cidade repleta de lotes desocupados e com toda infraestrutura instalada, a espera de valorização.

A terceira parte da pesquisa dedicou-se à análise do Plano Diretor mais recente (2006), que ainda segue em vigor. Foi possível perceber que poucos foram os avanços em termos metodológicos e desenvolvimento em relação ao Plano Diretor de 1994. Constatou-se a ausência de um acompanhamento e revisão dos planos elaborados para a cidade, tornando-os semelhantes aos planos das décadas de 1970/1980 quanto aos métodos e conceitos utilizados.

O plano de 2006 delegou a aplicação de instrumentos de gestão urbana (tais como IPTU Progressivo e delimitação de ZEIS) às legislações específicas que foram regulamentadas tardiamente, passados mais de cinco anos da elaboração do plano. A análise da legislação de uso e ocupação do solo e parcelamento permitiu verificar um grande descompasso entre as ações tomadas pelo poder público e as premissas contidas no plano diretor.

Enquanto os instrumentos de gestão urbana presentes no Plano Diretor são regulamentados por leis específicas, a Prefeitura e a Câmara seguiram modificando o zoneamento, e negligenciaram o processo participativo. É notável a quantidade de “alterações de zoneamento”. Foram aproximadamente vinte alterações desde 2006, quando se deu a elaboração do novo Plano. Isso quer dizer que, enquanto a prefeitura procrastinou com a aprovação das normas que instrumentam o Plano Diretor por mais de quatro anos e meio, a Câmara continuou aprovando modificações no zoneamento do plano antigo, mostrando de forma inequívoca, seu desprezo pelo processo participativo, pela importância de um plano diretor e pela possibilidade de que ele seja pensado, discutido e deliberado em conjunto, buscando uma visão geral para a cidade ao invés de ser recheado de pequenas modificações pontuais, mercantis e, descontextualizadas.

Não restam dúvidas de que a efetivação das propostas de intervenção sobre a mobilidade e requalificação da área central contidas no Plano de mobilidade refletirá na dinâmica de toda a cidade. Os diversos bairros contemplados sofrerão significativas alterações nos usos do solo, valores, e conseqüentemente, serão incorporadas novas tendências de expansão. Entretanto, as intervenções são caras, complexas e conflituosas, demandando assim, um período de tempo relativamente longo para conclusão.

Observou-se que os Planos elaborados para a cidade de Uberlândia até o momento, não tiveram alcance suficiente para prever os problemas em ascensão na cidade, como as ocupações espontâneas, deficiências no sistema viário, aumento da violência urbana e insuficiência no atendimento a serviços públicos (saúde e educação principalmente). Fatores que dependem de análises mais aprofundadas, que não deveriam ser elaboradas por equipes

de consultoria externas à Prefeitura. Portanto, a tarefa de elaborar estratégias de planejamento deve ser dos profissionais diretamente vinculados à Prefeitura.

A profusão de ocupações irregulares na cidade de Uberlândia, as constantes alterações na legislação de parcelamento e a expansão do perímetro urbano, acompanhadas pela disseminação de condomínios fechados e a permanência de um padrão de alta ociosidade de terrenos urbanos providos de infraestrutura, demonstram que os novos instrumentos de gestão previstos no estatuto da cidade e no plano diretor da cidade, têm sido insuficientes ou até mesmo inócuos para o enfrentamento das desigualdades expressas no espaço urbano de Uberlândia.

A demora na consecução das melhorias no transporte coletivo, propostas no Plano Diretor mais recente da cidade, evidenciam uma incoerência entre o planejamento formal e a realidade vivida pela população. Apesar de o plano enfatizar a necessidade de se priorizar o transporte coletivo, nas ações de promoção da mobilidade urbana, as principais obras viárias implantadas na cidade no período de vigência do plano, tiveram como principais beneficiados justamente os usuários dos transportes individuais, sobretudo do automóvel.

A análise realizada sobre o desenvolvimento de Uberlândia demonstrou que a construção de uma imagem de uma cidade moderna se constitui em um dos mais importantes projetos políticos da elite local, visto que expressa, no espaço intraurbano, seus maiores símbolos – largas avenidas, viadutos, e modernos edifícios públicos – a materialização de seu poder. Observa-se que a busca pela monumentalidade por diversas vezes, se faz à revelia do planejamento urbano formal e sem legitimação da coletividade.

Por fim, reafirma-se que o planejamento urbano é peça fundamental no processo de desenvolvimento local, e que, os planos diretores como instrumentos legais permitem pôr em prática esse planejamento, desde que seja elaborado não apenas para atender as exigências legais, mas acima de tudo, para melhorar as condições de vida da sociedade.

REFERÊNCIAS

5R SHOPPING CENTERS. Praça Uberlândia Shopping. 2014. Apresenta informações e dados de localização, número de lojas e data de implantação. Disponível em: <<http://pracauberlandiashopping.com.br/pagina/o-shopping/>> Acesso em 8 fev. 2014.

ACIOLY, C., DAVIDSON, F. **Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana.** (Tradução de Cláudio Acioly). Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 104p.

AMORIM FILHO, O. B. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. Belo Horizonte: ICC/UFGM, **Geografia e Ensino**, v. 2, n. 1, jun. 1984. T

ARAÍPEDEZ, S. S. Assinado contrato para revisão do plano diretor: Empresa do Paraná vai receber R\$ 239 mil da PMU por seis meses de trabalho. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 17 fev. 2006. Caderno Política. Disponível em: <<http://www.jornalcorreio.com.br/v2/canal.aspx?id=4&data>> Acesso em 27 jan. 2013.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégias e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, n. 2. p. 1-16, nov./1999. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/34>> Acesso em: 05.11.2013.

BARAT, J. **Problemas institucionais no planejamento urbano.** Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro: Ibam, 1976.

BENEVOLO, L. **História da Cidade.** (Tradução de Sílvia Mazza). 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1993. 729 p.

BESSA, K. C. Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG). **Caminhos de Geografia**. 24 (16), p. 268-288, out/2005.

_____. **A dinâmica da rede urbana no Triângulo Mineiro: convergências e divergências entre Uberaba e Uberlândia.** 1. ed. Uberlândia: Composer/SN, 2007. 348 p.

BEZZON, J. C. F. **O planejamento para o desenvolvimento local em cidades “glocals” brasileiras: em direção ao novo modus operandi de gestão e produção da cidade.** 2008. 272f. Tese (Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos – USP/São Carlos, 2008.

BOENTE, F. Plano Diretor: vias vão priorizar acessibilidade. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 19 nov. 2010. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.arquitetura.com.br/noticias/noticia.php?idNot=2347>> Acesso em 27 jan. 2013.

BRANDÃO, C. A. **Triângulo: Capital Comercial, Geopolítica e Agroindústria.** 1989. 189 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – UFGM/Belo Horizonte, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988):** texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais de n. 1 a 6 de 1994. 23 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. 80 p.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. 2004. 104 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. 2009. 212 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf> Acesso em 18 fev. 2014.

_____. **Estatuto da Cidade: Lei Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 80 p.

_____. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade / Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132 p.: il. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/>>. Acesso em: 03/02/2014.

_____. Ministério da Saúde. **DATASUS - CNES - Estabelecimentos por nível de atenção**, Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/atencMG.def>> Acesso em: 01/10/2013.

BUENO, L. M. M., CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial (Org.)**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2007. 292 p.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001. 143 p.

CARDOSO, F. H. Aspectos Políticos do Planejamento. In: LAFER, B. M. (Org.) **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. 189 p.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005. 98 p.

CARVALHO, R. J. Monumentos e Memórias do "Desenvolvimentismo" Brasileiro dos anos 1950 e 1960. **Ágora**. Cerro Grande: URI, v. 05, p. 53-64, 2009.

CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicas do plano diretor. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, 2002.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 1. ed. (Tradução de Arlete Caetano). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, C. R. A., NASCIMENTO JÚNIOR, A. F. O processo de planejamento Urbano e sua busca pelo resgate da qualidade ambiental da cidade. **Revista Hórus**, Ourinhos: v.1, n.1.2003.

CHOAY, F. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. (Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues). 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992. 350p.

CINTRA, A. O., HADDAD, P. R. **Dilemas do Planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 253p.

CLEPS JÚNIOR, J. **Dinâmica e estratégias do setor agroindustrial no cerrado: o caso do Triângulo Mineiro**. 1998. 291 f. Tese (Doutorado em Organização do Espaço) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP /Rio Claro, 1998.

CLEPS, G. D. G. **O comércio atacadista de Uberlândia (MG): mudanças tecnológicas e estratégias territoriais**. Rio Claro: UNESP, 1997. 181f. Dissertação (mestrado em Geografia) – IGCE, UNESP, 1997.

_____. **Estratégias de Reprodução do Capital e as Novas Espacialidades Urbanas: O comércio de auto-serviço em Uberlândia (MG)**. Rio Claro: UNESP, 2005. 317f. Tese (doutorado em Geografia) – IGCE, UNESP, 2005.

_____. A Produção do Espaço Urbano de Uberlândia e as Políticas Públicas de Planejamento. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 9, n. 28, p. 26 – 41. Set./2008. Disponível em: < <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15870>> Acesso em: 05.11.2013.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 1. ed. São Paulo: Ática, 1989. 94 p.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2000. 83p.

CYMBALISTA, R., SANTORO, P. F. **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158p.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Ibpx, 2007. 177p.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra** (tradução de Rosa Camargo Artigas e, Reginaldo Forti) São Paulo: Global, 1986. 391p.

FERNANDES, A. Dois vetos do Executivo são derrubados no plenário. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 22 fev. 2012. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/dois-vetos-do-executivo-sao-derrubados-no-plenario/>> Acesso em 27 jan. 2013.

_____. Câmara aprova ampliação do perímetro urbano em áreas da zona oeste. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 13 jun. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/camara-aprova-ampliacao-do-perimetro-urbano-em-areas-da-zona-oeste/>> Acesso em 06 nov. 2013.

_____. IPTU Progressivo de 2014 terá aumento de abrangência em Uberlândia. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 2 ago. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/iptu-progressivo-de-2014-tera-aumento-de-abrangencia-em-uberlandia/>> Acesso em 27 jan. 2013.

_____. Câmara aprova projeto que amplia possibilidade de construção de imóveis na zona sul. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 20 nov. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível

em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/camara-aprova-...> > Acesso em 27 jan. 2013.

_____. Trecho de vazios urbanos na zona sul poderão ter prédios. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 14 fev. 2014. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/trecho-de-vazios-urbanos-na-zona-sul-poderao-ter-predios/> > Acesso em 14 fev. 2014.

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 2(1), junho/2004. P. 15-28. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm> Acesso em: 23 jul. 2013.

FERREIRA, D. L. **Sistema de Informação Geográfica e Planejamento de Transporte Coletivo Urbano – Estudo de caso: Sistema Integrado de Transporte de Uberlândia**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/DEGEO – USP, São Paulo, 2000.

FERREIRA, W. R. **O espaço público nas áreas centrais: a rua como referência – um estudo de caso em Uberlândia (MG)**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/DEGEO – USP, São Paulo, 2002.

FONSECA, M. L. P. **Forma Urbana e Uso do Espaço Público: As transformações no centro de Uberlândia, Brasil**. 2007. 353 f. Tese (Doutorado em urbanismo)- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Vallés (Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio), Universidad Politécnica de Cataluña, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78 p. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3> > Acesso em: 18 fev. 2014.

GONÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão**. Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional. 2005. 201f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/Rio de Janeiro, 2005.

GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano** (Tradução de Geraldo Gerson de Souza). 2 ed. São Paulo: EDUSP, 1997. 310 p.

GUELL, J. M. F. **Planificación Estratégica de Ciudades**. 2. ed. Bracelona: Gustavo Gili. 2000. 240 p.

HOWARD, E. **Cidades-Jardins de Amanhã**. (Tradução de Marco Aurélio Lagonegro). 2 ed. São Paulo: Annablume, 2002. 211 p.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. 316p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>> Acesso em: 5 nov.2013.

_____. **Censo Demográfico 2010.: Aglomerados subnormais – Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 259 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf> Acesso em: 5 nov.2013.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 285 p. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf> Acesso em: 5 nov.2013.

_____. **IBGE Cidades** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>> Acesso em: 1. jul. 2013.

_____. **Séries Históricas e Estatísticas**. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>> Acesso em: 1 jul. 2013.

JUNQUEIRA, I. A. A. **Mobilidades e permanências no centro da cidade: relações e vivências na transformação da paisagem urbana (Uberlândia 1950-2010)**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de História/UFU, Uberlândia, 2011.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas** (Tradução de Rebeca Scherer). São Paulo: Hucitec/EDUSP, s/d.

LEAL, L. Uberlândia totaliza sete áreas invadidas por sem-teto em 2013. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 18 out. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: <<https://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-totaliza-sete-areas-invadidas-por-sem-teto-em-2013/>> Acesso em 18 fev. 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. (Tradução de Rubens Eduardo Frias). 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. 144 p.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota Técnica n. 5. Nov. 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

LOPES, R. **A cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, E. Brasil, **Cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 204. p.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: IPEA (org.) **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. 10 p.

MELAZZO, E. S. Estratégias Fundiárias e Dinâmicas Imobiliárias do Capital Financeirizado no Brasil. **Revista Mercator**. Fortaleza, vol. 12, n. 2, p. 29-40, set. 2013. Disponível em: <

<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/1118/507>> Acesso em 18 fev. 2014.

MINAS GERAIS, ROSCOE, O. **Plano de Urbanização pra a cidade de Uberlândia**, 1954.

MINAS GERAIS. **Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais**: 2010. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI), 2010. 38p. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br/index.php/analise-economica/pib-produto-interno-bruto-de-minas-gerais>> Acesso em: 10 set. 2013.

MONTANDON, D. T., SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. 296 p. Disponível em:< <http://www.polis.org.br/uploads/1778/1778.pdf>> Acesso em: 08 jul. 2013.

MONTE-MÓR, R. L. M. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. s.d. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf>> Acesso em: 05.11.2013.

_____. Planejamento urbano no Brasil: Emergência e consolidação. **Etc, espaço tempo e Crítica**. Rio de Janeiro, v.1, n.1(4), p. 71-96. jun./2007. Disponível em:< http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_1_4.pdf> Acesso em 05.11.2013.

MOREIRA, H. F. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. CPRM: 2008. 27 p. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf> Acesso em 13 nov. 2012.

NATÁLIO, F. Mercado imobiliário aposta em empreendimentos nas zonas sul e leste. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 2 set. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/mercado-imobiliario-aposta-em-empreendimentos-nas-zonas-sul-e-leste-uberlandia-125-anos/>> Acesso em 2 set. 2013.

_____. Corredores de ônibus preparam a cidade para os próximos 20 anos. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 3 set. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/corredores-de-onibus-preparam-a-cidade-para-os-proximos-20-anos-uberlandia-125-anos/>> Acesso em 27 jan. 2013.

NATIONAL BRT INSTITUTE. Center for Urban Transportation Research. 2014. Apresenta dados e informações sobre a implantação de sistemas de transporte baseados no modelo BRT. Disponível em: <<http://www.nbrti.org/>> Acesso em: 28 mar. 2014.

NEUMAN, M. The Compact City Fallacy. **Journal of Planning Education and Research**. Tallahassee, 2005. Vol. XXV, n. 1. P. 11–26 Disponível em: < <http://jpe.sagepub.com/content/25/1/11.full.pdf+html>> Acesso em: 18 fev. 2014.

NEVES, E. IPTU Progressivo sai do papel. Novo regime de cobrança valerá a partir de 2014. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 27 jan. 2013. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/iptu-progressivo-sai-do-papel-novo-regime-de-cobranca-valera-a-partir-de-2014/>> Acesso em 27 jan. 2013.

NYGAARD, P. D. **Planos diretores de cidades:** discutindo sua base doutrinária. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005. 287 p.

OLIVEIRA, I, C, E. **Estatuto da Cidade:** para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64 p.

PACHECO, P. Ciclovias não chegam a 2% da malha viária de Uberlândia. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 1 mai. 2012. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/ciclovias-nao-chegam-a-2-da-malha-viaria-de-uberlandia/>> Acesso em 27 jan. 2013.

_____. Defesa Civil interdita parcialmente imóveis em risco no Shopping Park. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 1 jan. 2014. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/defesa-civil-interdita-parcialmente-imoveis-em-risco-no-shopping-park/>> Acesso em 18 fev. 2014.

PONTES, M. A. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade:** o caso da cidade de fortaleza/CE. 2006. 397 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia – UFRGN/Natal, 2006.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: Reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Scripta Nova**. Barcelona, 2007. Vol. XI, n. 245 (17) Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>> Acesso em 06 nov. 2013.

RIBEIRO, Larissa Brito. **Desenvolvimento urbano econômico e sustentável:** a constituição de uma nova cosmografia urbana em Uberlândia (MG). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília.

RODRIGUES, K. Aumenta número de brasileiros em assentamentos irregulares. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 dez. 2011. Caderno País. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/aumenta-numero-de-brasileiros-em-assentamentos-irregulares-3489518>> Acesso em: 9 abr.2013

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 2a. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SCHMIDT, B. V. **O estado e a política urbana no Brasil**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da universidade, UFRS, L&PM, 1983. 213 p.

SILVA, E. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto: n.º 2 (Dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. p. 279-306.

SILVA, M. R. A. et al. O Plano Diretor de Uberlândia de 2006: uma análise comparativa entre as diretrizes e a execução da política habitacional de inclusão social na ZEIS – estudo de caso do complexo integração. Revista **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, Uberlândia: v.4, n.10, ago. 2012. p. 02-23. Disponível em:<
<http://www.observatorium.ig.ufu.br/agosto2012.htm>> Acesso em 6 nov. 2013.

SILVA, R. R. **Centros comerciais e shoppings centers**: transformações no espaço urbano de Uberlândia (MG). 2012. 181f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOARES, B. R. **Habitação e produção do espaço em Uberlândia**. 1988. 237 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/DEGEO – USP, São Paulo, 1988.

_____. **Uberlândia**: da “Cidade Jardim” ao “Portal do Cerrado” - imagens e representações no Triângulo Mineiro. São Paulo: USP, 1995, 290p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 1995.

SOARES, P. Brasil ainda sofre com falta de saneamento básico, aponta IBGE. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2011. Caderno Cotidiano. Disponível em:
 <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/908789-brasil-ainda-sofre-com-falta-de-saneamento-basico-aponta-ibge.shtml>> Acesso em: 09 abr. 2013.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 556 p.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 190 p.

SPÓSITO, M. E. B. **Cidades Médias**: espaços em transição. (Org.). 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 630 p.

_____. **Capitalismo e urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2008, 80 p.

STEIBERGER, M., BRUNA, G. C. Cidades Médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: **Cidades Médias Brasileiras**, Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

STEPHAN, Í. I. C. **A Aplicação dos Planos Diretores e Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo em cidades de médio porte demográfico**, em Minas Gerais, no período 1988-1998. 2005. 381f. Tese (de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **RISCO - Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**. São Carlos, julho/2009 n. 10. P. 46-56. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/00_sumario_risco10.pdf> Acesso em 13 nov. 2012.

STEPHAN, Í. I. C., ROCHA, R. F. Planos diretores: que participação é essa? **Revista Tecnológica**. Maringá, Edição Especial ENTECA 2009. p. 107-116. Disponível em: < <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevTecnol/issue/view/412>> Acesso em: 13 nov. 2013.

STIVALI, G. Vereadores aprovam projeto de IPTU progressivo. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 8 fev. 2011. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/vereadores-apr...>> Acesso em 2 set. 2013.

_____. Programas Habitacionais serão desafios para gestor **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 6 jul. 2012. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/programas-habitacionais-serao-desafios-para-gestor/>> Acesso em 27 jan. 2013.

TADEU, R. Evento debate revisão do Plano Diretor. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 30 mar. 2005. Caderno Cidade e Região. Disponível em: < <http://www2.correiodeuberlandia.com.br/texto/2005/03/30/8510/evento>> Acesso em 27 jan. 2013.

TOLEDO, J. R., ROSSI, A. Desigualdade de renda cai em 80% dos municípios do Brasil em uma década. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 3 ago. 2013. Caderno Cidades. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,desigualdade-de-renda-cai-em-80-dos-municipios-do-brasil-em-uma-decada,1060330,0.htm>> Acesso em 3 ago. 2013.

UBERLÂNDIA. **Lei n. 2.684 de 9 de dezembro de 1976** – Institui o regulamento dos processos de parcelamento do solo.

_____. **Lei n. 4.808 de 26 de outubro de 1988** – Aprova o código de Obras do Município de Uberlândia e dá outras providências.

_____. **Lei n. 5.013 de 1º de dezembro de 1989** – Dispõe sobre o uso e ocupação do solo na cidade de Uberlândia.

_____. Assessoria Geral de Planejamento. **Plano Diretor de Uberlândia 1991-2006**: desenvolvimento com qualidade de vida (versão preliminar /julho de 1991).

_____. **Lei Complementar n. 78 de 27 de abril de 1994** – Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia.

_____. **Lei Complementar 245/00** - Dispõe sobre o Parcelamento e Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do Município de Uberlândia e revoga a Lei Complementar nº 224 de 23 de dezembro de 1999 e suas alterações posteriores.

_____. **Decreto 8.966 de 18 de Outubro de 2002** - Regulamenta a Lei Complementar nº 278, de 10 de Abril de 2002.

_____. **Lei Complementar 326/03** - Altera o § 2º do artigo 52, o § 2º do artigo 58 e o anexo VI - Tabela 1 da Lei Complementar nº 245/2000. Que dispõe sobre o Parcelamento e Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do Município de Uberlândia.

_____. **Lei Complementar 339 de 08 de janeiro de 2004** - Autoriza o executivo municipal a promover desmembramento de lotes na forma que especifica.

_____. **Lei 8.628/04** - Delimita e denomina a área territorial urbana do Município de Uberlândia que especifica.

_____. **Lei Complementar 369 de 19 de agosto de 2004** - Zona de Urbanização Específica e Convalidação do Loteamento Vila Marielza.

_____. **Lei Complementar 374 de 27 de agosto de 2004** - Estabelece o Sistema Viário Básico da Cidade de Uberlândia, revoga as Leis N°S 4868 de 22 de dezembro de 1988 e 6439 de 28 de novembro de 1995 e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar 383 de 26 de outubro de 2004** – Estabelece a Zona de Urbanização (Anexo I / Anexo II / Anexo III / Anexo IV) - Específica do Morada Nova e do Parque Maravilha.

_____. **Lei Complementar n. 432 de 19 de outubro de 2006** - Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia.

_____. **Decreto 10.700 de 1º de junho de 2007** - Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Municipal do Plano Diretor.

_____. **Decreto 11.147 de 28 de abril de 2008** - Designa membros para comporem o Conselho Municipal do Plano Diretor Biênio Abril/2008 a Abril/2010.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano local de habitação de interesse social de Uberlândia: diagnóstico estratégico de habitação de interesse social.** 2009. 180 p.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Banco de dados integrados 2009, 2010, 2011 e 2012.** Disponível em: <
<http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=secretariasOrgaos&s=56&pg=514>> Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. Secretaria Municipal de Transporte. **Plano de Transporte e Mobilidade Urbana de Uberlândia – Versão Preliminar, 2010.** Disponível em:<
http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/1594.pdf> Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. **Lei Complementar 523 de 7 de abril de 2011** - Dispõe sobre o parcelamento do solo do Município de Uberlândia e de seus Distritos e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 524 de 8 de abril de 2011** - Institui o Código Municipal de Obras do município de Uberlândia e de seus Distritos.

_____. **Lei Complementar nº 525 de 14 de abril de 2011** - Dispõe sobre o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do município de Uberlândia.

_____. Agência de Notícias Prefeitura Municipal. Prefeito envia projeto de lei ao Legislativo para regularização de assentamentos. 06/03/2014. Disponível em:

<<http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=agenciaNoticias&id=2012>> Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. **Lei Complementar 546 de 3 de maio de 2012** - Altera a parte 2 da zona de transição do anexo IV da Lei Complementar 525, de 14 de abril de 2011, que dispõe sobre o zoneamento do uso de ocupação do solo do município de Uberlândia e revoga a Lei Complementar 245, de 30 de novembro de 2000 e suas alterações posteriores.

_____. **Lei Complementar 553 de 14 de dezembro de 2012** - Dispõe sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social do Loteamento Minas Brasil, altera a Lei Complementar Municipal 525, de 14 de abril de 2011, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar 566 de 19 de julho de 2013** - Altera dispositivos da Lei Complementar 553, de 14 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social do Loteamento Minas Brasil, altera a Lei Complementar Municipal 525, de 14 de abril de 2011, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.412/13 de 21 de junho de 2013** - Estabelece o perímetro urbano da sede do Município de Uberlândia e revoga as Leis nº 4.790 de 4 de outubro de 1988, 5.969 de 7 de março de 1994, 10.575 de 20 de setembro de 2010.

_____. Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes. **Frota Veicular – Dados Técnicos do CTA Estatísticas**, 2013. Disponível em: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/7266.pdf> Acesso em 18 fev. 2014.

_____. Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes. **BDI SETTRAN Dados Técnicos do CTA Estatísticas**, 2014. Disponível em: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/1586.pdf> Acesso em 18 fev. 2014.

ULTRAMARI, C. **Relações entre urbanismo e planejamento urbano**: uma sugestão de debate. In: Anais... Seminário de história da cidade e urbanismo. Recife. Set 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1209>> Acesso em 12 jul. 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento**: reflexões e propostas. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000. 282 p.

_____. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2001. 218 p.

VILANOVA, T. C. F., FERNANDES, J. C., CARVALHO, R. M., FERREIRA, D. L. **Revisão do Plano Diretor de Uberlândia e a discussão de novos conceitos**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, XVI, 2007. Maceió. Anais. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/website/biblioteca/search.asp>> Acesso em: 13 nov. 2012.

VILLAÇA, F. **Plano Diretor anos 90**. (Texto apresentado no Seminário Latino Americano de Planejamento Urbano, Campo Grande, MT, 1993). Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf> Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. **Plano Diretor: Modernismo X Pós Modernismo**. (Texto de estudo não publicado, 1995). Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pdli993.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. **Dilemas do Plano Diretor**. (Texto não publicado mas que deu origem àquele com o mesmo nome publicado em “O município no século XXI”, São Paulo, CEPAM & CORREIOS, 1999, p.237/248). Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>> Acesso em 27 jan. 2012.

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

_____. **Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil de hoje**. (Texto apresentado no II Seminário Cidades Brasileiras - Desejos e Possibilidades, organizado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS 31/7 a 2/8 de 2000). Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf> Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2001. 373p.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, edição do autor, 2005.

VIZIOLI, S. H. T. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. 1998. 211 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP/São Paulo, 1998.

WILHEIM, J. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1969. 425p.