

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE  
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

Júlia de Paula Vieira

**DIREITO À CIDADE EM CARATINGA/MG:**

Reforma urbana, regularização fundiária e participação popular

Governador Valadares

2017

JÚLIA DE PAULA VIEIRA

**DIREITO À CIDADE EM CARATINGA/MG:**

Reforma urbana, regularização fundiária e participação popular

Dissertação para obtenção do título de mestre, apresentada ao Mestrado em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce.

Orientador: PHD Pacelli Henrique Martins Teodoro

Governador Valadares

2017

V 657

Vieira, Júlia de Paula

Direito à cidade em Caratinga/MG: reforma urbana, regularização fundiária e participação popular / Júlia de Paula Vieira. UNIVALE: Mestrado em Gestão Integrada do Território, 2017.

108 f.: il.; color.; fotogr.; 30 cm.

Dissertação Mestrado em Gestão Integrada do Território. UNIVALE – Universidade do Vale do Rio Doce, 2017.

Orientador: Prof. PhD Paçelli Henrique Martins Teodoro

1. Plano Diretor - Estatuto. 2. Política Urbana. 3. Reforma Urbana. I. Caratinga - MG. Título II. Prof. PhD Paçelli Henrique Martins Teodoro.

CDD 341.374

Dedico ao meu pai, pelo incentivo e apoio na realização deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me ajudado e dado força e paz.

Agradeço ao meu pai, minha mãe e meu irmão, pela ajuda, paciência, força, incentivo e amor.

Ao meu orientador Prof. Pacelli Teodoro, pela dedicação e paciência.

Às bancas examinadoras pela participação e contribuição no meu trabalho.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse possível.

## RESUMO

Como direito social coletivo, o direito à cidade caracteriza-se pelas diversas e complementares densidades normativas no território, seja em âmbito federal pelo Estatuto da Cidade, seja em âmbito municipal pelo Plano Diretor, ambos regidos pelos pilares da reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. Nesse contexto, a cidade de Caratinga, estado de Minas Gerais, se insere e, para tanto, a presente pesquisa propôs analisar a revisão de seu Plano Diretor de 2007, com ênfase para a regularização fundiária da comunidade de Portelinha, como estudo de caso. A metodologia aplicada foi fundamentada na pesquisa bibliográfica documental, com análise de conteúdo por meio de dados secundários. As ideias e os conceitos utilizados partiram de autores como Henri Lefebvre, Ricardo Antas Júnior, Erminia Maricato e Raquel Rolnik. Diante deste enfoque teórico, o problema de pesquisa se formou a partir de como o direito à cidade se constitui no Plano Diretor de Caratinga em vigor e, também, se delinea no próximo documento revisado. Com base nas perspectivas apresentadas pelo Estatuto da Cidade, a saber, a reforma urbana, regularização fundiária e participação popular, o direito à cidade no território de Caratinga está inserido no discurso do Plano Diretor, ainda que pendente de complementação normativa, sem muitas perspectivas de nova revisão, e na prática a efetividade desse direito não foi comprovada de forma satisfatória no objeto de análise do estudo de caso que é a Portelinha.

Palavras-chave: Política urbana. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Território. Portelinha.

## **ABSTRACT**

As a collective social right, the right to citizenship is defined for its various and complementary density regulation in the territory, federally by City Statute or at municipal level by Master Plan, both ruled by urban reform, landholding regularization and popular participation. Caratinga-MG is inserted in this context, for this purpose, this current study propounded to analyse this city's 2007 Master Plan, emphasizing Portelinha, community landholding regulation as a case study. The adopted methodology was based on bibliographical research and document search, analysing content through secondary data. The concepts and ideias applied came from authors like Henri Lefebvre, Ricardo Antas Júnior, Erminia Maricato e Raquel Rolnik. In face of this theoretical focus, the research problem was formed onwards how the right to city is established at the prevailing Caratinga's Master Plan, and also if it is outlined in the revised document. Based on the perspectives present in the City Statute, urban reform, landholding regularization and popular participation, the right to citizenship in Caratinga's territory is inserted on Master Plan's discourse, although it is still outstanding of normative complementing, without much prospect of a new revision, and in practice the effectiveness of this right has not been satisfactorily proven in the object of analysis of the case study that is Portelinha.

Key words: Urban Politics; City Statute; Master Plan; Territory; Portelinha.

**UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE**  
**Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais – NEHT/Univale**  
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

JÚLIA DE PAULA VIEIRA

“Direito à cidade em Caratinga/MG: reforma urbana, regularização fundiária e participação popular”

Dissertação aprovada em 31 de março  
de 2017, pela banca examinadora com  
a seguinte composição:



Prof. Dr. Pacelli Henrique Martins Teodoro  
Orientador - UFVJM



Prof. Dr. Haruf Salmen Espíndola  
Examinador - UNIVALE



Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro  
Examinador - UFJF

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Procedimentos metodológicos.....	2
1.2. Da produção do espaço ao direito à cidade.....	4
2. POLÍTICA URBANA, INSTRUMENTOS PÚBLICOS E TERRITÓRIO CARATINGUENSE.....	11
2.1. Políticas urbanas.....	11
2.3. Plano Diretor.....	27
2.4. Caratinga.....	36
3. PLANO DIRETOR DE CARATINGA – DISCURSOS E PRÁTICAS.....	43
3.1. Reforma urbana.....	47
3.2. Regularização fundiária.....	52
3.2.1. Estudo de caso de regularização fundiária: Portelinha.....	55
3.3. Participação popular.....	74
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	83

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz como tema central o direito à cidade, na perspectiva nacional-local a partir do Estatuto da Cidade e Plano Diretor e suas políticas urbanas de reforma urbana, regularização fundiária e participação popular em Caratinga, estado de Minas Gerais. Para tanto, o direito à cidade será analisado segundo a revisão do Plano Diretor de Caratinga do ano de 2007 e, também, as perspectivas para sua revisão. Diante deste enfoque, tem-se o problema de pesquisa: como o direito à cidade se constitui no Plano Diretor de Caratinga em vigor e, também, se delinea no próximo documento revisado?

Desse modo, essa pesquisa propõe estudar o direito à cidade no território de Caratinga, com base nas perspectivas apresentadas pelo Estatuto da Cidade, a saber, reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. O território é apresentado como material com densidades normativas e, também, relacionais entre discursos e práticas, estabelecendo relações de poder. A linha de pesquisa dentro do Programa de Pós-graduação em Gestão Integrada do Território, da Universidade Vale do Rio Doce, é “Território, migrações e cultura”.

No final do século XX, houve emancipação de alguns distritos de Caratinga, como Santa Bárbara do Leste, Santa Rita de Minas e Ubaporanga e, por isto, o município encontra dificuldades de integração de outros territórios com a sede, pois há pontos de quase ruptura, com tratamento isolado de algumas áreas. Essa nova configuração territorial fomentou a formação de, no mínimo, três territórios distintos (Noroeste, Central e Leste), com estrangulamentos e baixo nível de articulação entre os mesmos (CARATINGA, 2006). Diante disto, a garantia do direito à cidade ganhou mais um desafio num espaço que já era fragmentado fisicamente (formas de relevo) e, agora, territorialmente.

Por isso, busca-se entender como o direito à cidade está normatizado no Plano Diretor em vigência e, em caso positivo, como o mesmo foi e/ou está efetivado na prática, segundo parâmetros do Estatuto da Cidade e a realidade territorial de Caratinga. Os parâmetros estão previstos na Lei Federal em questão, que possui uma norma de âmbito nacional que traz diretrizes de como garantir o direito à cidade via reforma

urbana, regularização fundiária e participação popular, mas torna-se ineficaz sem o Plano Diretor, norma de âmbito municipal, que trata especificamente dessas diretrizes de acordo com as especificidades sociais, econômicas, políticas, ecológicas e culturais da região, como demonstradas inicialmente acima.

Portanto, o objetivo geral é interpretar as legislações que envolvem o direito à cidade em Caratinga. E os objetivos específicos são: i) Discutir o direito à cidade a partir do Estatuto da Cidade; ii) Identificar o direito à cidade no Plano Diretor de Caratinga em vigência; e iii) Comparar e criticar o direito à cidade formal e como este se materializa na prática. Este trabalho se desdobra a partir de sua relevância social, por se tratar de direitos previstos e garantidos aos cidadãos. Com a participação deles na vida social e política da cidade, apresenta-se como uma ferramenta de pesquisa prática.

### **1.1. Procedimentos metodológicos**

A pesquisa é iniciada com uma revisão bibliográfica que servirá como base para o objeto de estudo, durante toda a pesquisa. Os autores destacados e suas principais contribuições conceituais serão da corrente do pensamento crítico, como Henri Lefebvre (2010) e seu direito à cidade; Milton Santos (1999), Rogério Haesbaert (2005), Claude Raffestin (1993) e Ricardo Antas Júnior (2005) e suas concepções de território; Ermínia Maricato (2009) e Raquel Rolnik (2001) sobre políticas urbanas no discurso e na prática.

Sobre as questões teórico-metodológicas que envolvem o direito coletivo, projeta-se uma pesquisa bibliográfica documental com análises de conteúdo, utilizando-se de dados secundários:

- i. Documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Caratinga em 18 e 19 de abril de 2016, pelo Sr. Moacyr de Matos Filho, servidor da Secretaria de Meio Ambiente à época. Foram obtidos estudos como “Relatório de consultoria urbanística de Caratinga”, “Diagnóstico socioeconômico do município de Caratinga” (de 2006, pelas D. S. Maria das Dôres Saraiva de Loreto e D. S. Ivone Adelina de Oliveira), “Proposta de zoneamento ambiental para o município de Caratinga” (de novembro de 2006, chefiada por Felipe Nogueira Bello Simas) e “Normas de postura”;

- ii. “O conjunto arquitetônico e urbanístico da praça Cesário Alvim: diagnóstico de ocupação e de preservação”, apresentado pelo Patrimônio Cultural e Turístico – MGTM, em 23 de novembro de 2015, Belo Horizonte, por Michelle Xavier Correia e Carolina Santos Ribeiro, arquitetas e urbanistas, coordenadas por Rogério Stockler de Mello;
- iii. Outro estudo realizado pelo Conselho de Patrimônio da Prefeitura Municipal de Caratinga, a complementação do “Dossiê de tombamento do Fórum Desembargador Faria e Souza – exercício 2017”, de 30 de novembro de 2015, Belo Horizonte, também por Michelle Correia e Carolina Ribeiro, arquitetas e urbanistas, coordenadas por Rogério de Mello;<sup>1</sup> e
- iv. Alguns documentos e informações por dados secundários do estudo de caso da Portelinha, obtidos por meio do protocolo 12.236/16 com data de 16 de dezembro de 2016 e endereçado ao Gabinete do Prefeito com exercício à época, Sr. Marco Antônio Ferraz Junqueira, e de informações cedidas oralmente, via transparência administrativa com o procurador da última gestão.

Foram virtualmente concedidas informações públicas via transparência administrativa, no dia 26 de dezembro de 2016, por Diego de Oliveira Silva, vereador em exercício pelo Partido Social Democrático (PSD) e reeleito para 2017. A escolha do vereador foi ao acaso, sendo que outros três contatos foram tentados, mas sem sucesso.

Por fim, foram concedidas informações públicas por meio telefônico em ligações para o gabinete da prefeitura, Câmara Legislativa, os funcionários de diversos setores, inclusive da Secretaria do Meio Ambiente, e o prefeito à época, Marco Antônio Ferraz Junqueira.

A pesquisa foi estruturada de forma exploratória/descritiva, pois foi necessário analisar se há inserção do direito previsto na revisão do Plano Diretor, sendo que foram superficialmente mencionadas a reforma urbana e participação popular, seguidas de análises práticas minuciosas sobre o estudo de caso da Portelinha e sua regularização. O período compreendido do estudo tem o marco temporal de 2007 a meados de 2017.

---

<sup>1</sup> Esse estudo de complementação deve-se ao fato da Prefeitura Municipal de Caratinga ter apresentado o “Dossiê de tombamento do Fórum Desembargador Faria e Souza” em 2016, mas não aceito pela equipe de analistas do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais.

## 1.2. Da produção do espaço ao direito à cidade

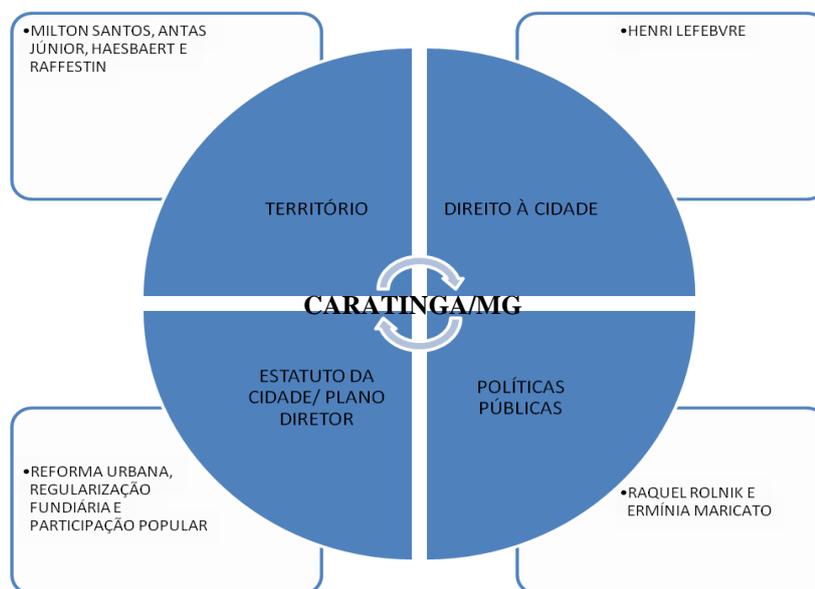
O processo de urbanização do Brasil ocorreu principalmente a partir dos anos 1950 com a industrialização e intensificação do crescimento das cidades, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (BRASIL, 2010). Atualmente, 84% da população brasileira é urbana, sendo a região Sudeste a mais urbanizada com 92,9% da população em cidades, seguida das regiões Centro-Oeste (88,8%), Sul (84,9%), Norte (73,5%) e Nordeste (73,1%). Da quantidade à qualidade e da escala nacional à local, há espaços que possuem formação preponderante histórica com agriculturas de monoculturas, como o caso de Caratinga, o qual só teve avanço significativo em sua urbanização na década de 1990.

Devido à diversidade geoespacial e com as relações humanas e sociais existentes, as cidades possuem várias diferenças entre si, sejam sociais, culturais, físicas, econômicas, políticas, entre outras que caracterizam e moldam o perfil diferenciado de cada uma. Assim, ao estudar determinada localidade, deve-se levar em consideração as questões geoespaciais e relações de redes existentes, tanto na dimensão macro quanto na micro, estabelecendo uma escala territorial (nacional-local) para aplicação de políticas públicas.

O objeto deste trabalho é o território de Caratinga, estado de Minas Gerais. O território será abordado na concepção normativa, formal, material e irá permear durante todo o estudo, por meio de autores como Milton Santos (1999) com a produtividade espacial; Rogério Haesbaert (2005) com espaço delimitado que incide um controle, um poder; Claude Raffestin (1993) com redes e atores hegemônicos; e Ricardo Antas Júnior (2005) com um sistema normativo, dotado de intencionalidade e densidades normativas. E o estudo se inicia com uma introdução de abordagens sobre a urbanização e direito à cidade por Henri Lefebvre (2010).

Em seguida, ao expandir as políticas públicas no intuito de garantir o direito à cidade, têm-se os estudos acerca do Estatuto da Cidade e Plano Diretor, junto à relação da escala hierárquica existente entre os mesmos, com um estudo de Caratinga associado aos discursos já propostos. Por fim, e com respaldo em toda a revisão e discussão, será analisado o discurso inserido no Plano Diretor de Caratinga, mencionando a reforma urbana e participação popular na prática e analisando a regularização fundiária através

de um estudo de caso, o de Portelinha. Para melhor entendimento, a **Figura 1** apresenta o diagrama do processo de construção do objeto de estudo.



**Figura 1.** Diagrama do objeto de pesquisa “Direito à cidade em Caratinga/MG: reforma urbana, regularização fundiária e participação popular”.  
Elaboração própria.

O espaço anteriormente tratado como meio vazio, sem conteúdo, foi substituído pela teoria do espaço e da prática espacial de planificação do macro ao micro, considerando o espaço social, como produto (LEFEBVRE, 1991). O espaço macro sempre possui generalizações, quando somente as principais características predominam, enquanto o micro é capaz de captar particularidades daquela pequena prática espacial, com recorte ampliado pelo estudo de suas especificidades.

Para Henri Lefebvre (1991), o espaço da modernidade apresenta características de homogeneização, fragmentação e hierarquização. O homogêneo é caracterizado por elementos de gestão e controle, vigilância, comunicação, fabricação de elementos comuns, ainda que esses espaços sejam fragmentados em guetos e pseudoconjuntos, ligados de forma imprecisa entre os arredores e os centros das cidades, de forma hierárquica estritamente apresentada por espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, entre outros. A homogeneidade desses espaços ilusoriamente oculta a real relação espacial e os conflitos existentes, atingindo culturalmente uma generalidade funcional encontrada em uma sociedade inteira.

Lefebvre (1991) retrata que a organização do espaço centralizado é utilizada pelo poder político e para a produção material na hierarquia dos espaços ocupados e nas relações existentes entre classes. Entretanto, em uma escala mundial, um novo espaço tende a ser formado, no qual o nacional e local serão desintegrados. Esse processo é cheio de contradições, a partir do conflito e da divisão do trabalho à escala planetária, com a produção capitalista e conseqüente militarização do espaço.

Para empregar a ciência desse espaço procurado, passa-se por três acepções (LEFEBVRE, 1991): o emprego político, neo-capitalista, no qual é integrado às forças produtivas de forma imediata e integrado as relações sociais de produção de forma mediata. Em segundo, tem-se como plano de fundo o uso de uma ideologia, um saber a princípio desinteressado, mesmo que o nome ideologia não seja carregado e possa ser confundido com um saber dos que aceitam esta prática. Em terceiro, e por fim, tem-se uma utopia tecnológica, programação ou simulação do futuro fundamentado nos marcos do real, do modo de produção existente, através de uma utopia tecnológica arquitetônica e urbanística. O estudo das três acepções é importante para compreensão do espaço, entretanto, será adstrito à primeira acepção nesta oportunidade, qual seja o emprego político, a normatização do espaço enquanto território gerador de força produtiva.

Segundo Schmid (2012), a dialética apresentada por Lefebvre, inspirada em Hegel, Marx e Nietzsche, está relacionada a uma virada espacial, onde se conceitua a produção do espaço e propõe uma teoria na qual o espaço encontra-se atado à realidade social. O espaço em si não pode ser utilizado como um ponto de partida absoluto, pois ele é produzido e, assim, relativo. A produção advém da relação espaço e tempo, sendo que o espaço tem escopo de simultaneidade com uma ordem sincrônica da realidade social, enquanto o tempo apresenta uma ordem diacrônica e demonstra o processo histórico da produção social. Neste contexto, a sociedade não tem significado de totalidade espaço-temporal de matéria, nem a soma de ações, mas trazem o ser humano como corpóreo, sensível, imaginativo e ideológico, no qual se relacionam através de suas atividades e práticas, que são resultado e pré-condição da produção da sociedade e só podem ser compreendidos levando em consideração as especificidades de uma sociedade.

Entender que a cidade não é somente um limite, mas uma integração social vai de encontro com a perspectiva lefebvriana, na qual o fenômeno urbano está relacionado ao espaço regional e suas transformações socioespaciais. A cidade aparece como um

lugar de trabalho livre, principalmente com a transição do feudalismo para o capitalismo, e no burgo, onde se concentrava os artesãos e demais comerciantes. A cidade era diferente do campo pela possibilidade de trabalho livre, segundo Santos (1988), que retrata o surgimento da cidade como semente de liberdade, geradora de produções históricas e sociais; ainda que a escolha do ser livre fosse relativa, os ofícios já eram regulamentados pelas confrarias. Com o avanço das técnicas de produção agrícola e excedente de produtos alimentares, as cidades puderam se formar com atividades não-agrícolas. Portanto, a cidade renasce com movimento de trocas, com crescente expansão do espaço e relações, especializando em atividades, possibilitando o intercâmbio de conhecimento, tornando-se a mola propulsora de desenvolvimento e aperfeiçoamento de diversas técnicas, tendo sua classe como revolucionária à burguesia. Na atualidade, os fluxos obtidos pelos diversos meios de transporte apresentam modernização e redução de custo, na qual as pessoas tem a possibilidade de ir a lugares mais distantes em busca de melhores preços.

Conforme Monte-Mor (2006), os conceitos centrais de política, civilização e cidadania derivam da forma de organização da cidade expressada através da dimensão socioespacial do trabalho, no qual Henri Lefebvre traduz da transformação da cidade política ao urbano.

A partir da dominação da cidade sobre o campo, com atividades de produção e divisão entre trabalho intelectual e manual, as sociedades humanas foram marcadas pelo capitalismo. As cidades, nesse contexto, vêm se tornando centros da organização da sociedade e da economia. Em uma escala mundial, poucas são as cidades que comandam grandes blocos de interesses econômicos. Já em escalas local, regional e nacional, as cidades têm o escopo de definir formas de organização da população, definem a localização das atividades econômicas e identidades de constituição comunitária. A cidade é traduzida como o resultado do aprofundamento da divisão social do trabalho em determinado território, em determinada comunidade. Para que seja efetivado esse aprofundamento, têm que ter estímulos de contato externo com outras comunidades, como processos de trocas com movimentos regulares de bens e pessoas, ou seja, de redes.

A cidade não poderia desaparecer, segundo Monte-Mor (2006), pois esta é a representação e sintetização da sociedade que a gerou. O território é o resultado do fenômeno urbano que resulta da cidade e sua sobreposição sobre o campo. O território

trata-se de um espaço social redefinido pela urbanização, no qual é estendida por todo território por meio do tecido urbano. Com o tecido urbano, amplia-se o aparato estatal, as legislações pertinentes (principalmente a respeito das questões trabalhistas e previdenciárias), redes de comunicação, serviços urbanos e sociais. A formação histórica do território, advento dos obstáculos gerados e necessidade de contorno destes, desembocam na garantia do direito à cidade para todas as pessoas.

Com a concepção de Milton Santos de que o espaço geográfico tem diversas densidades normativas diferentes, Antas Júnior (2005) retrata que esses sistemas normativos respondem a intencionalidade que se busca efetivar com a condução dos atores para determinadas finalidades, sendo que a norma também está nos objetos técnicos e as ações são realizadas através da técnica e norma, que por sua vez são categorias operatórias que possibilitam analisar os processos sociais e compreender o espaço como instância social. Com a técnica, os seres humanos se relacionam com a natureza, atribuindo intencionalidades condicionadoras das ações sociais e, com suas normas, são estabelecidas regras para o comportamento e procedimento que determinam a rotina, coíbem ou direcionam ações, com finalidade de produzir regulações no e do espaço.

A norma está entrelaçada a um pluralismo jurídico, que possibilita a compreensão de vários sistemas de ações presentes nos lugares, limites e fronteiras. Esse pluralismo jurídico está atrelado à escala e hierarquia do nacional-local, na qual as normas nacionais prevalecem sobre as locais porque o Estado é o detentor legítimo da produção de normas jurídicas, entretanto, nas normas locais é onde são encontradas questões pertinentes a necessidades locais que não são abarcadas pela norma nacional.

Segundo Antas Júnior (2005), ao se mudar de limites ou fronteiras, pode-se mudar as normas por haver outra intencionalidade de circulação, o que gera variáveis e diversas densidades normativas. Para análise dos processos socioterritoriais são utilizadas as categorias de norma e técnica, além de que a norma é ainda um mecanismo de comunicação e repressão. A densidade normativa não está contida somente na norma jurídica, mas também, na intencionalidade reguladora das técnicas e formas normativas. Já o território como norma é tido como o resultado da configuração e da densidade normativa do território, onde determina a organização e funcionamento através da comunicação no e do território. Com a finalidade de facilitação de ação e realização de interesses dos agentes de poder para produção de objetos, sistemas e ordenamentos,

têm-se a criação de comportamentos que condicionam os indivíduos e a sociedade. Henri Lefebvre, em sua obra “Direito à cidade” (2010), retratou uma cidade pensada como ruptura da ideologia capitalista:

[...] o direito à vida urbana, transformada, renovada, [sendo o *urbano* o] lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovida à posição de supremo bem entre os bens [para que] encontre sua base morfológica, sua realização prático sensível. (LEFEBVRE, 2010, p. 117, grifo do autor).

Mesmo considerado como uma utopia até mesmo por Lefebvre, por ser possível só em outra sociedade, o direito à cidade surge em uma tentativa de ressurgir contra uma realidade territorial discriminatória organizada (MARTINS, 2009), na qual segrega espaços e coloca em dúvida o mérito dos espaços de poder àqueles que não possuem privilégios políticos são marginalizados e lançados em espaços periféricos, onde se tem o maior desafio de garantia do direito à cidade. Ainda conforme o autor, com a produção de novos espaços pelo capitalismo e pelos agentes hegemônicos, resultando na fragmentação e segregação socioespacial intensificada, o direito à cidade enquanto obra faz com que seja cedido lugar ao direito à cidade real, na necessidade de condições dignas de sobrevivência e inserção, conforme os três pilares do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que são reforma urbana, regularização fundiária e participação popular, no qual a mediação e a articulação devem alcançar a materialização dos resultados para uma luta mais justa em prol de cidades mais humanizadas.

Segundo Lefebvre (2010), o direito à cidade advém das necessidades antropológicas socialmente elaboradas e está relacionado a um direito de obras – nisto, enquadram-se a atividade participante, os símbolos, a arte, o esporte, a atividade criadora, enfim, um direito à vida urbana, local de trocas e encontros usufruídos por todos. Neste sentido, a rua pode ser considerada uma colonização do espaço urbano, anexo de lugares privilegiados e fator de relações sociais:

A rua: é o lugar (topia) do encontro, sem o qual não existem outros encontros possíveis nos lugares determinados (cafés, teatros, salas diversas). Esses lugares privilegiados animam a rua e são favorecidos por sua animação, ou então não existem. Na rua, teatro espontâneo, torno-me espetáculo e espectador, às vezes autor. Nela efetua-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada. (LEFEBVRE, 2008, p. 27).

Através de forças sociais e políticas, a cidade se tornará obra a respeito das questões de propriedade da terra e segregação na perspectiva lefebvriana (2010). Os projetos de reforma urbana pretendem impor, por via coatora e institucional, a realidade urbana, ainda que sejam questionadas também as relações mediatas e cotidianas. A estratégia urbana, portanto, tem suporte social e político para que seja atuante pela classe operária, pois esta possibilita a reconstrução de uma centralidade destruída pela segregação. O pragmático se transforma no decorrer da execução e a força social é um agente capaz de investir a si mesma no urbano, com experiência política e realização de programas sociais.

Tendo em vista que, com a classe operária foi necessária à normatização de direitos sociais e individuais, como direito à igualdade de sexo, o trabalho, a cultura, a saúde, o repouso, a natureza, o direito à cidade surgiu como um direito à vida urbana (LEFEBVRE, 2010). Segundo Cristiane Benedetto (DESENVOLVIMENTO, 2015), o direito à cidade é o direito de acesso à cidade como um todo – direito à infraestrutura, habitação, serviços e espaços públicos etc.

Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das “satisfações” que a dissimulam e que se tornam os meios de eludi-la e de evadir-se dela. (LEFEBVRE, 2010, p.118).

Há necessidade de se verificar o direito à cidade a partir de uma visão interdisciplinar com desafios metodológicos, que, conforme Krischke (2010), não são necessários consensos de caráter doutrinário, mas sim, uma interface temática que possibilita avaliar de forma comparativa a contribuição das variadas abordagens ao conhecimento de certo tema, limitado de acordo com a área do saber; aliás, o que não os desvaloriza. Para Bodnar et al. (2015), a interdisciplinaridade não se trata somente de um método que age nas disciplinas, mas sim, uma nova estratégia epistemológica que aumenta os horizontes do saber. E para Bernard Lepetit (2001), a interdisciplinaridade é um processo de empréstimos recíprocos, no qual possibilita ação em desníveis de dimensões sociais, econômicas e culturais.

## **2. POLÍTICA URBANA, INSTRUMENTOS PÚBLICOS E TERRITÓRIO CARATINGUENSE**

### **2.1. Políticas urbanas**

Para se compreender a complexidade das relações de força que estão ligadas à redistribuição da terra e do reconhecimento dos territórios segundo Acsehrad (2013), é necessária uma elaboração analítica diante das deflagrações empíricas, com a criação de políticas públicas urbanas de efetivação dos direitos coletivos e individuais dos cidadãos, em uma tentativa de harmonizar a dominação pelo poder público com a apropriação já efetivada e inserida na identidade do povo daquele território.

Nos últimos anos, o Brasil mostrou um considerável avanço na criação de políticas públicas para a efetivação de direitos territoriais. Segundo Cristiane Beneditto (DESENVOLVIMENTO, 2015), o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, que trata de questões gerais como reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. Conforme Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade veio após onze anos de negociações, encarregado de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, pelos quais municípios irão oferecer às cidades, através de seus Planos Diretores, instrumentos de intervenção sobre seus territórios, com planejamento e gestão urbanos.

Harvey (2012) retrata o direito à cidade não como liberdade individual para o acesso das pessoas aos recursos urbanos, mas um direito comum, pois para que haja transformação das pessoas pela mudança da cidade é necessário um poder coletivo que modela o processo de urbanização, construindo e reconstruindo a cidade e as pessoas. Posto isso, no que tange ao direito à cidade, tem-se a necessidade de assegurar ao cidadão vida urbana, isto é, buscar a redescoberta do significado da cidade de acordo com seu valor de uso, com superação de uma cidade operacionalizada como mercadoria que serve o capital, que marginaliza grande parte dos cidadãos que permanecem em áreas de vulnerabilidade social e ambiental (BODNAR et al., 2015).

Sobre a vulnerabilidade, segundo Acsehrad (2006), esta tem que ser tratada como questão de direitos humanos, vinculada às raízes sociais e associada aos fatores

individuais e políticos. No âmbito do indivíduo, a vulnerabilidade está relacionada às escolhas, que podem gerar situações de risco para este. Na vulnerabilidade social, é possível perceber a presença de práticas políticas e institucionais que prejudicam certos grupos, pois o foco dessas práticas geralmente é o processo e não o indivíduo. Cria-se então, uma condição de vulnerabilidade socialmente constituída e definida a partir de um ponto de vista, pois os grupos sociais têm expectativas de vidas distintas. O arco das expectativas é proporcional à propensão de aceite às condições, ou seja, se o arco das expectativas for estreito, com maior facilidade determinado grupo social aceitará as circunstâncias propostas. A vulnerabilidade, via de regra, é definida pelo Estado ou movimentos sociais, que com a denúncia de espaços públicos em condições inaceitáveis de existência obtém o caráter de vulneráveis. As empresas, alegando riscos sociais, também podem obter o poder de declarar vulnerabilidade, sendo que ao alegar preocupação com as populações em situação de risco, obtém ações de proteção para si. Portanto, as vulnerabilidades estão condicionadas a tempo e local, na qual é pretendido contextualizar a dimensão da vulnerabilização e, através de iniciativas, alcançar a sua interrupção.

A vulnerabilidade está comumente ligada à informalidade, pois a maioria das ocupações está em áreas vulneráveis ambientalmente e são constituídas por cidadãos que possuem a prerrogativa de vulnerabilidade. Maricato (2002), nesse sentido, retrata que a informalidade urbana está relacionada com padrões elitistas, normas urbanísticas que não estão ligadas historicamente à realidade social das cidades ou ocupações humanas.

Com o advento da globalização (MARICATO, 2009), decaiu o ideal de Estado provedor, em contrapartida a mídia e novas tecnologias receberam abrangência. Isso gerou a precarização das relações de trabalho, aumento da desigualdade social e do desemprego, recuo das políticas sociais, privatização dos serviços públicos e exclusão social, com desvalorização do local, de bairros e regiões.

Os princípios constitucionais norteadores do direito à cidade estão relacionados à função social da cidade e da propriedade, à categoria dos direitos difusos. O Estatuto da Cidade é materializado em conquistas, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, retratando a necessidade da função social da propriedade atrelada a uma política de desenvolvimento urbano, conforme seu artigo 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”. (BRASIL, 2001).

Entende-se que para efetivar a função social da cidade, é necessário requalificar áreas urbanas degradadas e urbanizar áreas ocupadas no meio urbano por meio de um desenvolvimento sustentável, garantindo infraestrutura digna, transporte coletivo, saúde, segurança, lazer, educação etc. (BODNAR et al., 2015), sem causar grandes impactos ambientais. Por isso, o desenvolvimento urbano tem que estar ligado à sustentabilidade ambiental, vez que “o direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro de princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos.” (art. 1 e 2, CONFEA, 2016).

A cidade é entendida e julgada pelo desejo de todos e o direito a esta não é simplesmente um direito de visita ou de passagem, mas um direito à vida urbana, ao acesso do que já existe e a possibilidade de mudança de acordo com a vontade, conforme aduz Harvey (2009). Se a pessoa percebe que a vida está estressante, desmotivante, ela não possui a prerrogativa de refazer a vida com o ideal modificado? Da mesma forma, tem que se haver direito de construir uma cidade diferente da que se encontra com dificuldades de sustentabilidade, pois é necessária a liberdade individual de se refazer e refazer a cidade, pois esta constitui uma parcela da vida e representa o cotidiano territorial. Com as mudanças ocasionadas pelo excedente, as diferenças se acentuam e trazem resultados negativos nas cidades, gerando uma tensão civil. A liberdade de mudança, caso seja entendida que a cidade não é o que se deseja, é uma prerrogativa do cidadão que é efetivada através do território como norma. Uma das possibilidades para alcançar os fins almejados e se fazer ouvir pelo poder público é a mobilização, luta social e política, com intuito de assegurar resultados positivos e não uma violência desenfreada. Importante atentar que a violência desenfreada seria configurada como outra relação e não como poder relacional, pois a estagnação e passividade podem prejudicar os interesses sociais e aumentar o poder dos atores hegemônicos, configurando cada vez mais a cidade inalienável e cada vez menos a liberdade da cidade.

A mídia e publicidade são um instrumento de poder que retratam a ideologia de uma cidade implantada pelos atores hegemônicos. Essa ideologia com aspecto natural está associada aos expedientes de valorização imobiliária, pois a desvalorização

imobiliária ocorre inclusive com a proximidade dos pobres, afinal, o planejamento urbano está ligado às propostas capitalistas e neoliberais, respectivamente (MARICATO, 2009). Ainda na visão desta autora (2009), o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana nesse país, onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, com um discurso de boas intenções, mas distante da prática, onde o planejamento urbano acontece somente para alguns, conseqüentemente, a cidadania também só atinge alguns, no qual não há efetivação de direitos garantidos, mas de privilégios a uma minoria.

A problemática do planejamento urbano atinge todas as escalas do território como norma, tanto nacional com o Estatuto da Cidade, quanto local com o Plano Diretor, onde às vezes somente uma minoria economicamente privilegiada é abarcada pela efetivação dos direitos, enquanto a maioria fica à *mercê* da lógica capitalista. As políticas públicas que deveriam proteger os cidadãos em grande parte das vezes não passam de mero discurso ou de leis ineficazes.

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica contribuiu para a consolidação de sociedade desigual ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (MARICATO, 1996). Uma permanente tensão se estabelece entre a condição legal e a condição ilegal e o que elas representam para as instituições encarregadas do controle da ocupação do solo. (MARICATO, 2009, p. 102-103).

Não há como pensar em direito à cidade sem pensar em políticas públicas ligadas à reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. Segundo Pena (2016), reforma urbana é a política relacionada ao planejamento social com intuito de democratizar o direito à cidade. Pretende readequar o espaço das cidades que não é utilizado ou que é utilizado de forma precária para proporcionar moradias ou espaços sociais públicos.

A segunda base da política pública é a regularização fundiária devido a grande informalidade decorrente em quase todas as cidades brasileiras. Historicamente, este fato está associado às ocupações feitas por população de baixa renda, que é impedida de concretizar seu direito à cidade e cidadania, vivendo em condição de insegurança (BARROS, 2007). Por isso, a regularização fundiária – garantir um “CEP” aos cidadãos

– é transformar a perspectiva de vida deles, aumentar o arco de expectativas, tirá-los da condição de vulneráveis e interferir de forma positiva na gestão dos territórios urbanos.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p. 268).

A regularização fundiária é regulamentada pela Lei Federal nº 11.977/2009, que entre suas principais inovações são as responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, além da competência dos municípios em disciplinar os procedimentos em seus limites territoriais; obrigatoriedade de elaboração de projeto para regularização; criação de instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse entre outros relacionados, inclusive a sustentabilidade.

Em terceiro tem a participação popular que, segundo Gavronski (2006), é a soberania do povo em ação, em sua forma de expressão mais concreta, quando há efetivo exercício do poder político por seu titular, inerente e indispensável à democracia contemporânea. A participação popular tem formato congressual, quando se inicia com algumas conferências e debates em bairros, associações comunitárias e escolas, por exemplo. No âmbito municipal, discutem-se teses de um documento base e elegem-se representantes para o encontro regional ou estadual, de onde surgem os delegados nacionais. Estes participam em seus grupos de trabalho das conferências nacionais, contribuindo com dados, informações e opiniões (MATEOS, 2011).

Ainda que essas condições de moradia e segurança urbana sejam melhoradas, é necessário ainda melhorar o nível de escolaridade da população, organizar as mulheres para melhoria do padrão de vida, combater a exclusão em todas suas formas (racial, cultural, educacional, social, jurídica), além da modernização e divulgação de mapas, informações e cadastros relativos à cidade, que são fundamentos essenciais para que aconteça uma administração mais rigorosa e eficiente (MARICATO, 2006). É necessário que agentes planejadores sejam capacitados, com formação de pessoas qualificadas entre os quadros técnicos e políticos no planejamento democrático, que assumam compromisso com uma ação transformadora, eliminando a lacuna existente entre o planejamento e a gestão. Os planos precisam ser tirados da gaveta ou deixados de serem meros discursos e colocados em prática. Os Planos Diretores e os

investimentos públicos andam em desacordo no que se refere ao induzimento de crescimento de algumas regiões e bairros, sendo que há planos que não possuem efetividade e situações de fato que não possuem planejamento. Por fim, tem-se a necessidade da reforma fundiária, pois é nítida a ausência do poder público sobre a propriedade, o que gera uma carência habitacional, segregação, ausência de serviços e infraestrutura ou o aumento do valor destes, o que agride ainda mais a população carente, que vive à margem da sociedade.

Diante desta realidade, Maricato (2009) afirma que é necessário dar visibilidade à cidade real, desconstruindo aquela virtual criada pelos interesses globais e *marketing* urbano, com a consciência das deficiências e injustiças presentes na cidade real através da eleição de indicadores, como condição habitacional, acesso ao saneamento básico, educação, transporte, indicadores de violência urbana e saúde, dando lugar a uma nova simbologia, além de constituir parâmetros para avaliação de políticas públicas. Criar um espaço de debate democrático, no qual os conflitos podem ser discutidos e reconhecidos, dando voz aos que ainda não são ouvidos, efetivando a participação popular, admitindo um contraponto dos diferentes interesses sociais. A Organização das Nações Unidas (ONU), a ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), o Banco Mundial pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BID), a *United States Agency for International Development* (USAID) e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem a participação popular na gestão e nos planos urbanos através de um planejamento participativo, entretanto, tal proposta não tem tanta efetividade devido à condição deficitária da cidadania, pois a participação popular não ultrapassa os discursos propostos, sem adentrar a esfera dos conflitos. Ainda segundo Maricato (2009), o que também precisa ser feita é uma reforma administrativa, devido à tradicionalidade das estruturas administrativas que estão imersas em privilégios e troca de favores.

Em geral, essa máquina pública administra e mantém, com padrões satisfatórios, apenas uma parte das cidades. Levar a presença do Estado aos bairros ilegais implica em reforma do arcabouço institucional, incluindo a redefinição de atribuições operacionais na tentativa de romper com a distância entre os gabinetes e a realidade. A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou

personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito. O planejamento urbano comprometido com a inclusão social exige abordagem integrada. (MARICATO, 2009, p. 106).

O poder municipal é a esfera do governo mais próxima do cidadão, com processos de articulação entre os agentes da sociedade civil para o desenvolvimento em nível local, mas que ainda assim é carente de um processo bem articulado de descentralização na prestação dos serviços.

[...] o amadurecimento de instâncias de controle político-social, constitucionalmente previstas, ao integrar diferentes atores na formulação e na implementação de políticas públicas, concorre substancialmente para que iniciativas locais, mesmo isoladas, ganhem visibilidade. As pressões populares por melhoria da qualidade de vida nos núcleos urbanos vêm estimulando as Prefeituras no sentido de envidar esforços para fazer frente a essas demandas. Dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM/CPIJ-1994 revelam que os municípios que mais se esforçam em aumentar a arrecadação própria foram os que lograram maior êxito no incremento do total de recursos de seus orçamentos, avançando, como consequência, nas suas funções de prestadores de serviços. (ALCÂNTARA, 2001, p. 19).

Quando a crítica vem acompanhada de um levantamento empírico acerca da gravidade e urgência da situação urbana nas cidades, é necessária, segundo Maricato (2014), uma forma de alcançar políticas públicas. É quando as pessoas se tornam protagonistas de movimentos progressistas democráticos, pois com a desmobilização dos movimentos sociais e fragmentação de suas formas, a reforma urbana se viu em retrocesso e, com as políticas sociais distributivas, terá uma melhoria das condições de vida, ao contrário das agruras vividas diariamente pelos desprivilegiados. A autora encontra a esperança não no avanço institucional dos programas públicos, mas na emergência de novos movimentos de jovens moradores da periferia e movimentos urbanos que ultrapassam a política de resultados, lutando pelo direito à cidade e apresentando mudanças na dinâmica social.

Diante do exposto, pelo território normado instrumentalizando questões de reforma urbana e regularização fundiária e garantindo a participação popular, é possível elaborar políticas públicas para a efetivação do direito à cidade, com aplicabilidade dos princípios constitucionalmente resguardados. Entretanto, segundo Trindade (2012), são necessárias articulação e mobilização popular para que a aplicação do Estatuto da Cidade seja mais efetiva, na qual o planejamento das cidades deve ser realizado com base na participação popular, criando novas formas de participação democrática. As

decisões judiciais devem ser dotadas de legitimidade e justiça, em uma perspectiva social aberta aos interpretes da Constituição, conforme Lenza (2012).

## **2.2. Estatuto da cidade**

Com a urbanização, a emergência virtual da sociedade urbana e o advento do direito à cidade como um direito social, o território se mostrou relacional com intencionalidades e densidades normativas, as quais são parte de redes e escalas dirigidas principalmente por atores hegemônicos. Essa relação atual tende a fomentar as cidades num espaço de segregação social, devido aos avanços e usos tecnológicos e o modo de ocupação social, entre outros fatores. Conforme a concepção conceitual de Milton Santos (1999, p. 7), território “é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência.” O autor (1999) retrata que o território não é apenas uma categoria da sociedade, economia ou política, mas é racional, pois há produtividade espacial. Isto se dá dentro de uma economia hegemônica, pois há espaços que são mais produtivos que outros, com produtividades diferentes e diversas participações no processo global, o que impactaria no direito à cidade.

Acerca da dominação e valorização do espaço segundo Raffestin (1993), as redes são encerradas em uma domesticação do território, onde todas as partes estão debaixo do olhar do ator privilegiado, chamadas de organizações. Estas controlam as forças sociais em um jogo no espaço e tempo. O Estado é um ator privilegiado e recorta o espaço em malhas, traçando fronteiras para canalizar, bloquear e controlar, estabelecendo uma escala atrelada ao poder relacional.

Segundo Raffestin (1993), a rede aparece como fios seguros de uma rede flexível que se molda de acordo com as situações concretas, podendo se deformar para melhor reter. Ela é proteiforme, móvel e inacabada, e devido a essa falta de acabamento que ela recolhe sua forma no espaço e tempo se adaptando às variações do espaço e às mudanças do tempo. Ela faz e desfaz as prisões do território, libera e aprisiona, é por excelência um instrumento de poder.

Para Santos (1996), além do território normado caracterizado pela norma jurídica, a densidade normativa do território é resultante da relação existente que

caracteriza o espaço como norma. Há proliferação das normas jurídicas na esfera estatal que abarca os principais campos do direito, com finalidade de uniformização e homogeneização. As normas estruturam a realidade do território, de acordo com a capacidade de receber informação, moldá-la e redistribuí-la em seu benefício. “A regulação social e territorial, quer nos parece, é efetivamente exercida pelas instâncias que detêm o poder de fato e não apenas um poder declarado.” (ANTAS JÚNIOR 2005, p. 85). São exemplos de normas o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

Por isso, o poder público precisa criar instrumentos para garantir as condições básicas de subsistência da cidadã ou do cidadão, que permanece em condições vulneráveis, e garantir a estes indivíduos dignidade humana e qualidade de vida a todas e todos. O Estatuto da Cidade e Plano Diretor apresentam-se, em caráter escalonar, como exemplos de políticas públicas urbanas, as quais tratam daqueles principais aspectos para garantir o mínimo necessário aos cidadãos: reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. Autoras como Raquel Rolnik e Erminia Maricato trazem a abordagem das políticas públicas, reivindicações de melhorias e efetividade das propostas feitas em épocas eleitorais, com aderência de legislações.

Uma cidade que pratica o crescimento urbano prevê estratégias para o crescimento do ordenamento, a fim de atender as principais demandas que a sociedade necessita. O planejamento necessário para que “vozes da cidade sejam ouvidas” (DESENVOLVIMENTO, 2015) contém alguns princípios: gestão democrática de cidade, regulação pública do solo urbano e função social da propriedade e cidade, na qual todos devem viver com dignidade neste território. Assim, o Estatuto da Cidade, juntamente com o Plano Diretor, deve promover estímulo à reforma urbana, regularização fundiária e gestão democrática da cidade.

Esses três conjuntos ou campos de instrumentos serão as dimensões de análise do presente estudo proposto, particularmente no território de Caratinga. A questão é investigar se tais estão inseridos na última revisão do Plano Diretor e se foram realmente efetivados na prática, com base na mencionada Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001) e, também, nas análises propostas por Rolnik e Maricato. A regulação urbana está diretamente ligada à lógica da formação de preços no mercado imobiliário, com retenção especulativa dos terrenos e expansão horizontal ilimitada. Por isso, o estudo dessa dimensão contida no Estatuto da Cidade mostra-se necessária, para que se obtenha o cerne da problemática do acesso à cidade a os cidadãos.

Com a inclusão do capítulo “Da política urbana” na Constituição Federal de 1988, segundo Alcântara (2001), houve estímulo de vários projetos de lei de iniciativa parlamentar, como o Estatuto da Cidade que recebeu mais de quinze projetos oferecidos ao debate, sempre norteados pela sustentabilidade. Neste, a cidade é entendida como manifestação da vida em sociedade, com contradições, construção de espaços e diversidades.

O Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, além de outras providências. Para que se buscasse a efetivação do direito à cidade, foram e são necessárias políticas públicas urbanas que tratam de uma dimensão jurídica de assegurar esse direito, adotando a expressão “cidade sustentável” como direito difuso, de todos e indisponível. Neste documento é possível encontrar diretrizes e fundamentos da gestão urbana, na qual gestores públicos têm deveres rigorosos e possuem o objetivo de estabelecer normas de ordem pública e interesse social para a população. Nisto, a responsabilidade do Estado, conforme Alcântara (2001) transcende a intenção de equiparar cidades e, para tanto, está incluída em suas atribuições a função de criar mecanismos institucionais que possam controlar o uso abusivo e predatório da terra urbana, com desenvolvimento equilibrado e qualidade de vida dos cidadãos.

O capítulo I “Diretrizes gerais” direciona a execução da política urbana, estabelece normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana para o bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos, além de equilíbrio ambiental. O objetivo da política urbana, conforme o artigo segundo (BRASIL, 2001) é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com diretrizes gerais: evitar a utilização inadequada de imóveis dentro da cidade, não permitir o uso incompatível ou inconveniente. A intenção é utilizar de forma proveitosa o espaço dentro da cidade, fazer com que o território seja produto de relações sociais saudáveis e produtivas para o bem-estar da sociedade, com áreas sempre adequadas ao uso adequado e a devida valorização e acessibilidade, onde todos terão acesso para usufruir como moradia, sem exclusão e nem implosão de centralidades e “periferização”.

As cidades sustentáveis tratam-se do direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, tanto para a atual como para as futuras gerações (BRASIL, 2001). Regularização fundiária e urbanização de ocupações humanas com

poder aquisitivo baixo; simplificação da legislação de parcelamento, de uso e ocupação do solo e das normas edilícias, para que a população tenha acesso e possibilidade de adquirir lotes em unidades habitacionais com custos menores; relativamente ao processo de urbanização, criação da isonomia de condições para agentes públicos e privados, atendendo o interesse social - esses objetivos trazem o escopo do cenário geoespacial, das necessidades básicas de subsistência e conservação. Tratam-se de forma ampla e generalizada direitos fundamentais que são concedidos pelo poder público, mas nem sempre efetivados, pois a norma concede o direito, enquanto o orçamento público, a sonegação e corrupção, os interesses privados impedem suas efetividades. A população de baixa renda, vulnerável economicamente, não tem condições de ter uma moradia adequada por meios legais e vivem em aglomerados humanos, que precisam ser urbanizados e regularizados, o que é oneroso e demorado. Por isso, o Estatuto da Cidade traz, em seus objetivos, incentivo para alcançar esses fins de forma mais viável, almejando isonomia entre todos, o que contrapõe interesses capitalistas e mercadológicos, mas fundamental para esses assentamentos humanos por contribuir com a qualidade de vida de seus moradores.

Outro objetivo é a gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas; cooperação entre governos por meio da iniciativa privada e demais setores da sociedade, para que possam ajudar a garantir o interesse social no processo de urbanização; e proporcionar audiências públicas com a presença do Poder Público municipal, acerca de empreendimentos que possuem potencial negativo sobre o meio ambiente e a população (BRASIL, 2001). A cidade ganha vida por pessoas que a habitam e faz parte da vida delas, pois a cidade é o reflexo dos anseios de sua população, o resultado das interações existentes, e sua gestão não deveria ser feita por outro meio senão pela participação popular e associações representativas, pois pessoas têm que ser convidadas a viverem a cidade e participarem da vida social de seu território. Por isso, é fundamental essa normatização do Estatuto da Cidade para o desenvolvimento democrático e transparente do local.

Pelo fato de nascer e ingressar na sociedade humana, o indivíduo se torna uma pessoa jurídica de direito, tanto individual quanto social, o que o faz dele um cidadão, onde o respeito ao indivíduo se torna a consagração da cidadania. Segundo Santos (2007), a cidadania não distingue, ao contrário, atinge a todos, tornando um estado de espírito e enraizado na cultura, sendo que seus limites estão entrelaçados à situação

social, jurídica e política. Entretanto, o que é federativo em nível mundial não é a cidadania, vontade de liberdade, mas a vontade de dominação, na qual, conforme Santos (1993), não há desejo de cooperação, mas de competição com um esquema de organização bem rígido, que está contido em todos os âmbitos da vida humana.

No artigo terceiro (BRASIL, 2001), as competências da União relativas à política urbana são dispostas: legislar acerca das normas gerais do direito urbanístico e sobre a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vista do equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacional; promover, tanto em iniciativa própria quanto em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, programas para a construção e melhoria das moradias, além do saneamento básico; instituir diretrizes de desenvolvimento urbano para habitação, saneamento básico e transporte urbano; e, por fim, elaborar e executar planos nacionais e regionais para a ordenação do território e desenvolvimento econômico e social. Esse artigo traz competências que a União tem de legislar sobre o direito urbanístico, juntamente com os Estados e Municípios, para receber recursos de todos os entes e por ser uma questão de escala e densidades normativas territoriais, visto que as diretrizes nacionais abrangem questões norteadoras e amplas. Já as normas estaduais e municipais, principalmente a segunda, têm melhores condições de tratar especificidades de determinada região objeto de estudo, para demonstrar questões físicas e sociais que aquele território precisa.

Em relação à regularização fundiária, embora haja discricionariedade do município na escolha dos instrumentos, não há possibilidade de escolha entre realizar ou não a referida regularização, pois a discricionariedade do administrador refere-se a sua extensão e forma e não em promover ou não a reorganização das cidades, se limitando somente em escolher a forma como será efetivada. Ainda, esse quesito tem prioridade nos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, em conjunto com poderes públicos (SALLES, 2007).

A inobservância do Estatuto da Cidade ensejará no parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, previstos nos arts. 5º a 8º da mencionada lei. Todos esses instrumentos constituem-se em políticas públicas relacionadas ao princípio da função social da propriedade, a qual é o dever jurídico que visa o interesse coletivo, quando o direito subjetivo do proprietário privado sucumbe ao interesse comum, e adquire uma função social voltada ao interesse

e direito coletivo, previsto no art. 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988 que aduzem acerca do direito de propriedade e que essa propriedade atenderá a função social, respectivamente (BRASIL, 1988). Sobre o parcelamento compulsório, conforme o mencionado artigo, é quando o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento com urbanização imposta pela administração pública ao proprietário do terreno que não cumpre sua função social. Já a edificação é o aproveitamento adequado do solo urbano com a construção de edificações para fins residenciais, industriais, religiosos, ensino ou recreação, com obrigatoriedade do município. O IPTU progressivo no tempo está relacionado com a demora no cumprimento da obrigação de urbanizar. E, como última medida, a desapropriação é quando o imóvel não cumpre a função social e visa beneficiar a população menos favorecida, com a melhoria das condições de vida.

A seção III trata do IPTU progressivo no tempo, no qual a cidade poderá aplicá-lo com majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Em outras palavras, a cidade manterá a cobrança pela alíquota máxima até que a obrigação seja cumprida, vedada a concessão de isenção e anistia, tendo em vista que o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano é determinado em lei específica e não pode exceder o valor do ano anterior.

Na seção IV é tratada a desapropriação com pagamento em títulos, que se dá quando decorrido o prazo de cinco anos de cobrança de IPTU progressivo e o proprietário não tenha cumprido as obrigações de parcelamento, edificação e utilização do imóvel, onde a administração pública poderá desapropriar o imóvel, mediante o pagamento em títulos da dívida pública que podem ser resgatados até dez anos. O valor da indenização será calculado conforme o valor base do IPTU com juros legais e desconto do montante de obras realizadas pelo poder público na área do imóvel, sendo que os títulos não podem ser compensados com pagamento de tributos. O aproveitamento do imóvel desapropriado será procedido em cinco anos pelo município com alienação ou concessão a terceiros, observando o processo de licitação.

Na seção V, a questão da usucapião especial de imóvel urbano é aduzida, sendo que aquele que possuir o domínio da área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos para morada própria e de sua família, poderá adquirir para si o imóvel, desde que não tenha propriedade de outro imóvel urbano ou rural, com a possibilidade de sucessão a herdeiros do beneficiário. Quando

ocorrer em área urbana maior que a mencionada, ocupada de forma ininterrupta por cinco anos pela população de baixa renda, onde não tem a possibilidade de identificação do terreno de cada possuidor, podem ser usucapidas coletivamente, com a prerrogativa de que os possuidores não tenham outro imóvel urbano ou rural. Nesse caso, pode ser acrescentado à contagem de tempo o período em que o antecessor do local manteve a posse, desde que seja de forma contínua ou de sucessão, sendo declarada pelo juiz com a participação do Ministério Público, constituindo título para registro no cartório de registro de imóveis.

Segundo Saule Junior (2001), o Estatuto da Cidade é encarregado de definir o que significa cumprir a função social da cidade. E embora sancionado em 2001 após onze anos de negociações, não significa ser uma lei desatualizada. Na época de sua promulgação, o fato de ter levado mais de uma década para ser instruída trouxe tarefas aos municípios por meio de instrumentos inovadores de gestão urbana. Essas inovações estão contidas em três campos principais: normatização do uso e ocupação do solo, possibilidades de regularização das posses urbanas e gestão com participação direta da população. As diretrizes e os instrumentos foram regulamentados na busca de promover a inclusão social e territorial. E, por fim, há de se ressaltar que, mesmo com a complexidade das normas gerais, não há interferência na autonomia dos entes federativos, pois é dever dos municípios aplicar as diretrizes gerais, levando em consideração as especificidades geoespaciais e a realidade local com instrumentos próprios, como a lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade se tornou uma esperança de reforma urbana no intuito de viabilizar a efetivação de direitos, com a diminuição da desigualdade e exclusão social, tornando as cidades mais justas, humanas e democráticas. Para Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade abre novas possibilidades para realização da prática do planejamento urbano, concernente ao uso que as cidades fizerem do mesmo, por depender do Plano Diretor e de legislações municipais específicas e ser dever do cidadão exigir de seus governantes a intervenção concreta no território, com intuito da construção de cidades justas.

O Estatuto da Cidade é a lei federal que tem respaldo constitucional para estabelecer as normas gerais de direito urbanístico e constituir as normas que possibilitem o grau máximo de eficácia as normas constitucionais da política urbana, ao instituir o instrumento da utilização compulsória busca justamente conferir maior eficácia para estas normas constitucionais. Visa conferir ao Município efetiva condição de exigir e obrigar que a propriedade urbana

tenha sua função social cumprida e respeitada. (SAULE JUNIOR, 2001, p. 21).

Quanto à desapropriação para fins de reforma urbana, Saule Junior (2001) retrata que o valor real está vinculado ao reconhecimento da inflação, o que deve ser assegurado ao expropriado a atualização quando do pagamento e resgate de títulos. E quanto à usucapião para efeito de promover a regularização fundiária, a concessão do uso deixa de ser faculdade do poder público, na qual a concessão do uso é um direito subjetivo, declarado mediante provocação.

O art. 46 da Lei nº 11.977/09 explicita o conceito de regularização fundiária: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com intuito de visar à regularização de assentamentos humanos irregulares e garantir a seus ocupantes a titulação, assim, garantindo o direito social de moradia, função social da propriedade urbana e meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009). Segundo Azevedo et al. (2015), no caso da regularização fundiária de interesse social, no art. 55 dessa mesma lei, cabe ao Poder Público implantar sistema viário e infraestrutura básica, o que descabe como mera faculdade ao ente público responsável.

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas é preciso ter em conta que isso está muito longe de assegurar conquistas reais, como estamos testemunhando com a quase nula aplicação dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da forma e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra concretamente pouco avançou nesses anos de conquistas institucionais. Esse parece ser o ponto de honra da elite brasileira: conservar os pobres na ilegalidade quando ela mesma se apropriou ilegalmente da maior parte do patrimônio em terras públicas. (MARICATO, 2007).

No que tange a participação popular, há associação clara entre a prerrogativa da fiscalização pelo cidadão na gestão pública, que deve ser garantida pelo poder público, conforme Saule Junior (2001). Ainda, há possibilidade de questionamento do uso dos instrumentos pelos municípios através de via judicial, pela ação civil pública, por meio do qual a população e entidades da sociedade civil insurgem contra possível lesão à ordem urbanística. Assim, a lei municipal específica deve conter um plano de uso e ocupação do solo e especialidades locais para atender a função social da propriedade, definidos no Plano Diretor.

Segundo Arantes (2006), questões como habitação não estão de fato ligadas à necessidade moderna da qualidade do espaço, mas à capacidade de pagamento do futuro

morador, não sendo considerado o espaço mínimo, mas o custo mínimo. Por essa e outras razões políticas de combate à pobreza encontram limites. Com a criação de mecanismo de participação local, a população pode ter acesso a fundos públicos, ainda que limitados, na tentativa de criar um sentido de legitimidade ao governo. Rolnik (2001) afirma que, pela primeira vez, tem-se uma regulação federal para a política urbana, com a definição da concepção de intervenção no território na tentativa de afastar a ficção tecnocrática dos antigos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. O atual Plano Diretor deve contar com a participação popular e associações não somente no processo de elaboração, mas também, na implementação e gestão.

Segundo Souza (2002), o exercício da democracia é efetivado com a participação popular. A integração é maior e cria condições materiais e institucionais para diminuir as desigualdades sociais e aumentar a autoestima dos cidadãos na vida pública. A cidadania está fundamentada em valores que propiciam o acesso universal a fatores de satisfação e necessidades.

Maricato (2007) traz uma crítica à participação popular e ausência de estudos que situem aquela população distante da esfera acadêmica: o neoliberalismo foi uma construção ideológica que surtiu efeito, pois as políticas sociais sofreram cortes ou foram desmontando, além da diminuição do crescimento econômico. A renovação ou ampliação de lideranças deveria ser mais valorizada com a criação de novos movimentos, contando com a ajuda de processos pedagógicos ligados à compreensão científica ideológica e identitária. O que mantém os movimentos reivindicatórios de massas são as conquistas concretas e imediatas e, por isso, têm-se o anseio de uma nova dimensão para o processo de construção de outro mundo que possui outras relações sociais.

O sonho do autogoverno da cidade não foi realizado (VAINER, 2002), ainda que tenha conquistado parte dos recursos políticos que antes estavam no domínio do poder central. Para que consiga ser escolhida para recebimento de investimentos e convenções, a cidade precisa disputar com outras e se submeter ao poder de um chefe carismático, para criar estabilidade e trégua com outros poderes. A rede precisa estar conectada, com segmentos interligados pelas relações de poder existentes.

Houve avanços, ainda que demasiadamente institucionais-jurídicos: o Ministério das Cidades, segundo Maricato (2009), possui o processo participativo das Conferências Nacionais das Cidades, criado em 2003 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Este

teve o objetivo de ocupar a falta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), para que integrasse políticas de planejamento urbano, fundiária, habitacionais, de saneamento ambiental e de transporte, de forma setorial. Em 2003 e 2005, as Conferências Nacionais das Cidades foram promovidas pelo Ministério das Cidades para definir diretrizes da PNDU, com participação de entidades e movimentos sociais.

Por isso, o Estatuto da Cidade apresenta um avanço ao direito urbanístico até então proposto, principalmente pelo aspecto humano. Mesmo que não tenha alcançado as expectativas durante esses quinze anos de vigência, há de se considerar a importância da lei e suas limitações que estão admitidas em seu escopo, no momento em que direciona o Plano Diretor à responsabilidade de aplicação de suas diretrizes propostas, razão pela qual passa-se ao estudo deste, adentrando à escala territorial proposta.

### **2.3. Plano Diretor**

O Plano Diretor dispõe acerca das diretrizes de uso e ocupação do solo da cidade, sendo necessário respeitar as especificidades geoespaciais do território, além da prerrogativa da participação popular. O planejamento urbano criado com uma nova face social poderá diminuir a segregação espacial, vista hoje nas cidades brasileiras a partir da favelização de regiões centrais e dos anéis periféricos.

Ao determinar que cada município criasse a própria Lei Orgânica, a Constituição Federal de 1988 ampliou os horizontes no processo decisório e de produção de mecanismos de planejamento (BRASIL, 1988). Cada caso é um caso e as particularidades não se limitam unicamente aos aspectos dos municípios, sendo que o conteúdo das Constituições estaduais contribui para adequar o Plano Diretor às situações locais, nos distintos territórios (ALCÂNTARA, 2001).

A cidade não está presente na vida cotidiana de pessoas nos assentamentos humanos denominados popularmente como “favelas”, pois elas não costumam ter acesso às condições básicas que a cidade deve oferecer, como lazer, transporte, saneamento básico, energia elétrica etc. Essas pessoas também não têm acesso ao centro da cidade, *shoppings*, parques e centros de cultura. A cidade deve ter uma qualidade urbanística básica para promover um polo de desenvolvimento e, para tanto, o poder público tem que qualificar áreas desqualificadas e não qualificar mais aquelas já qualificadas (DESENVOLVIMENTO, 2015). O grande problema da questão

urbanística é que se pensa em territórios isolados, carentes e não se pensa na cidade como uma toda, na qual os diferentes devem se confrontar e encontrar, afinal, a cidade é o local de confrontos e encontros.

Tendo em vista que o Plano Diretor não está relacionado ao plano de governo, demonstra uma necessidade de suprir os anseios da sociedade e a qualidade de vida com o direito à cidade, como uma questão primordial tratada e posteriormente consolidada. A ação de governo não está ligada a cada administração, pois as diretrizes contidas no Plano Diretor têm alcance de médio e longo prazo e dizem respeito a oportunidades econômicas do município e atividades do território, entre outras questões que não podem estar subordinadas a mandato eletivo ou descontinuidade político administrativa. O Plano Diretor tem como primeiro objetivo intervir no processo de desenvolvimento local, para possibilitar compreensão dos condicionantes políticos, econômicos, sociais, culturais, territoriais, financeiros, entre outros ligados a ação de governo, conforme Alcântara (2001).

Sobre aqueles que constroem o território, de acordo com Alcântara (2001), qualquer município, principalmente os de menor porte, sem levar em consideração as dimensões territoriais e amplitude dos recursos econômicos deve instituir um processo de planejamento compatível com o desenvolvimento tecnológico, socioeconômico e cultural. Para isso, o Executivo Municipal precisa formular objetivos condizentes com as necessidades apresentadas pela população, recorrendo a procedimentos e estudos técnicos, consultando as lideranças locais e fazendo do plano diretor a expressão desses objetivos.

Quanto aos estudos técnicos, estes devem ter qualificação técnica e capacidade política. Ele exige método de trabalho na análise de documentos que deve ser feito de forma técnica, com conhecimento especializado de profissionais de diversas áreas. Precisa ainda de capacidade política porque é necessária habilidade para negociação, com a conciliação de valores e conflitos entre os diversos segmentos sociais. (ALCÂNTARA, 2001).

As áreas ocupadas e não tituladas da cidade necessitam de regularização fundiária, pois grande parte da área ocupada da cidade é composta de áreas públicas ou privadas. Nas áreas privadas já se admite a usucapião coletiva, mas ainda há debates ao se tratar de bens públicos. Entretanto, da mesma maneira que “não são legítimas as formas de ocupação ilegal dos assentamentos informais em bens públicos, também não

o é ausentar-se o Poder Público na realização de políticas públicas habitacionais e da regularização fundiária de interesse social.” (AZEVEDO; VIEIRA, 2015, p. 306).

Previsto no Estatuto da Cidade, o capítulo III “Do Plano Diretor” trata que a propriedade urbana sempre cumpre sua função social desde que esteja em conformidade com o diploma legal municipal e quando atende as necessidades do cidadão, propiciando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico. O Plano Diretor tem que ser aprovado por lei municipal e possui prerrogativa de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, contendo neste as características territoriais inerentes. Deve ser acompanhado junto ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, com revisão decenal. No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, não paginado).

O Plano Diretor é obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e onde o Poder Público Municipal pretenda usar instrumentos constitucionais previstos. Deverá estar contida no Plano Diretor a delimitação das áreas urbanas para efetivação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, disposições previstas no Estatuto da Cidade e sistema de acompanhamento e controle.

Para a criação de um Plano Diretor Municipal, algumas medidas são importantes (FREITAS, 2007): estabelecimento de uma agenda regional com intuito de discussão de propostas; discussões intermunicipais de temas prioritários a serem desenvolvidos; realização de consultas a vários segmentos sociais com acompanhamento e controle; reformulação periódica das propostas; e formação de grupos temáticos. É importante o desenvolvimento de estudos ao final das propostas e conhecimento da estrutura fundiária dos municípios para delinear aptidões, com implantação de sistema de informações de integração regional; criação de base cartográfica no formato de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), com escala determinada e o tamanho do município;

e conversão da cartografia em formato digital. A partir desses dados, é possível verificar novas prioridades e consequente finalização dos estudos, para Freitas (2007).

A função social da cidade e da propriedade é efetivada com a prática do Plano Diretor Municipal, conforme os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988, devidamente regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Rodrigues (2012) retrata a propriedade urbana, na Agenda Habitat I (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1976), como um instrumento de acumulação que não pode estar submetido ao mercado, bem como o Estado tem a prerrogativa de controlar seu uso, com intuito de buscar programas de urbanização a fim de habitações e saúde decentes.

Ainda na Agenda Habitat I (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1976), o Movimento Nacional da Reforma Urbana foi apresentado ao Congresso Constituinte para proteger os princípios da função social da cidade e da propriedade, propondo uma aplicação imediata nas áreas urbanas. Em contrapartida, os congressistas entenderam que esse princípio deve ser estabelecido pelos Planos Diretores Municipais. Segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, transporte, trabalho, entre outros que constem no planejamento urbano, e os direitos individuais pertencentes ao princípio da função social da cidade e da propriedade. Os Planos Diretores desenvolvidos devem estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana, protegendo e garantindo o bem coletivo.

Se a função social da cidade estivesse incluída na categoria de bem público, poderia permitir a implantação mais equitativa de um padrão de vida urbano, com equipamentos de saúde, educação, segurança, saneamento, mobilidade urbana e moradia digna. A referência é o padrão de vida urbano, que pode ser quantificado por equipamentos e infraestrutura, e não a qualidade de vida, que implica dimensões não quantificáveis e que se refere à possibilidade de vida digna e ao direito à cidade. (RODRIGUES, 2012, p. 21).

Os critérios usados para demarcar propriedades que não cumprem a função social são definidos pelo planejamento, não devendo ser levado em consideração o padrão de vida, conforme Rodrigues (2012), mas sim, aspectos relacionados ao papel que a propriedade cumpre no contexto urbano ao qual está inserida, sua relevância e importância. O Plano Diretor tem base na propriedade de terra com intuito de efetivar a política de desenvolvimento e de expansão urbana, que são elaboradas de acordo com o

Estatuto da Cidade (RODRIGUES, 2012). Essa elaboração tem que ocorrer concomitante com audiências públicas e debates com cidadãos e entidades representativas, assim denominado de gestão participativa. Ainda que ocorra de fato a participação conforme a previsão legal, é árduo pensar em interferência na lógica do planejamento e da produção do espaço urbano, pois nestas obliteram a produção e reprodução da cidade com sua forma contraditória e conflituosa.

A obrigatoriedade do Plano Diretor é para cidades acima de vinte mil habitantes e os demais casos já mencionados anteriormente. Entretanto, nada impede o gestor de elaborar o Plano Diretor e fazer cumprir sua prerrogativa, exigindo do proprietário que seja cumprida a função social da propriedade.

A reforma urbana é consolidada não somente na ultrapassagem de questões locais, mas também, abrange questões nacionais com a crítica da desigualdade espacial, por se tratar de uma questão de justiça social, conforme Saule Júnior et al. (2010). A partir dos autores (2010), a principal bandeira da reforma urbana é o direito à cidade, com a gestão democrática e participativa; cumprimento da função social da cidade e propriedade; garantia de justiça social e condições dignas de subsistência a todos. A função social da propriedade se mostra como uma ameaça ao direito absoluto de propriedade na visão de grupos conservadores, mas com o uso de espaços públicos, o interesse coletivo é valorizado tanto quanto o individual, deixando de ser um instituto do direito civil e se tornando de direito público.

Os artigos 156 §1º e 182 §4º da Constituição Federal de 1988 tratam do IPTU progressivo no tempo, sendo que o primeiro aborda a questão de forma genérica, ao atribuir as competências municipais para instituir impostos, e o segundo é específico para imóveis localizados em área compreendida no Plano Diretor. Para Alcântara (2001), a progressividade do IPTU só é aplicada depois que o proprietário é punido em função de transcorrido anos sem o uso produtivo da terra urbana. A progressividade envolve critérios de localização e valorização e devem ser observadas a quantidade e qualidade de serviços públicos prestados.

Quanto à desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública, entende Alcântara (2001) que se trata de um instrumento que dá suporte ao Poder Público de interferir no ordenamento do território, ainda que com recursos disponíveis escassos. Esse instituto proporciona oportunidade de agregar ao patrimônio local bens

desapropriados mediante prévia e justa indenização em dinheiro, para atender aos diversos programas de governo.

O direito ao centro da cidade, segundo Souza (2011), vem da perspectiva lefebvriana de direito à cidade que não correspondia simplesmente a conquistas materiais, mas a fruição dos recursos acumulados de forma plena. Entretanto, devido à acessibilidade e localização, a população pobre deve ter o direito de permanecer em áreas centrais da cidade e não somente no entorno, pois a população pobre ocupa geralmente locais frágeis do ponto de vista ambiental, que contrastam com domicílios vagos bem localizados. Ressalta-se que os moradores dessas áreas são trabalhadores informais, na maioria das vezes ambulantes, em que residir perto dos locais de comercialização é vital para não suportarem gastos com transportes. Esse fato pode ser relacionado à implosão do centro e pode ser amenizado pela reforma urbana, mas em detrimento ao direito desses trabalhadores, por outro lado, o capital propõe a ideia de revitalização central, o que resulta em uma expulsão completa da população pobre dos centros urbanos.

A qualidade de vida possui diversos parâmetros em cada segmento social, já mencionados na conceituação de vulnerabilidade por Acsehrad (2006) ao debater sobre o arco de expectativas. Por isso, segundo Alcântara (2001), essa diferença territorial em alguns casos significa mais comida, saúde, educação, moradia e transporte. Nesse sentido, a estrutura urbana vem como prioridade para o planejamento territorial.

Conforme Maricato (1999), a invasão de terras no Brasil é resultado de séculos, devido a fatores como industrialização/globalização com baixos salários, prefeituras com investimentos regressivos, legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei aplicada, conforme circunstâncias e relações de favores. Como consequência desse processo, tem-se a predação ambiental devido à exclusão habitacional e criação de assentamentos humanos com conseqüente aumento da violência. Existe uma tensão entre a cidade formal/legal e a cidade informal/ilegal, com os investimentos públicos concentrados em algumas áreas, o que aumenta a desigualdade, vez que a representação da cidade é uma ideologia construída de que a cidadania é um privilégio.

Rolnik (2006) aduz que o *déficit* habitacional atinge, na maioria das vezes, famílias de renda inferior a cinco salários mínimos. E se houvesse promoção de reforma urbana dos imóveis centrais na cidade, uma parcela dessa população seria incluída na

cidade formal, com infraestrutura adequada e próxima ao local de trabalho, além de diminuir a pressão pela expansão das fronteiras urbanas (cidade dispersa).

O conflito social da terra no Brasil tem uma roupagem renovada, segundo Maricato (2008). Este possui condão de aumentar a desigualdade, pois influencia no aumento dos preços, no crescimento de assentamentos humanos e nos loteamentos ilegais. Em pesquisas, foi constatada que a problemática no sistema de registro de terras é significativa, com mais de um registro acerca do mesmo local, o que induz os governos ao pagamento de várias indenizações acerca do mesmo objeto.

O mercado legal no Brasil abrange somente cerca de 30% da população. A invasão de terras, principalmente em áreas ambientalmente frágeis, é algo comum, criando ocupações humanas que não possuem aparato governamental, devido exatamente a essa característica de informalidade, mas que também não podem ser ignoradas e precisam de regularização e assistência do poder público. Conforme Maricato (2008), a ilegalidade é tão grande e não diz respeito somente aos pobres, com a proliferação dos loteamentos fechados ilegais que acabam por usufruir áreas verdes públicas e vias de trânsito que se tornam fechadas nos muros que rodeiam os loteamentos, recebendo apoio de prefeituras por ser um mercado de alta renda.

Os movimentos sociais ligados à reforma urbana e imobiliária estão no esquecimento, devido à acomodação de grande parte das lideranças no espaço institucional, e prefeituras que não possuem tradicionalmente o controle sobre o uso do solo presenciaram as empresas privadas serem multiplicadas em forma de progresso e desenvolvimento (MARICATO, 2013). Os movimentos sociais têm história no país, mesmo invariavelmente serem enganados pelas comissões oficiais que prometem e nada cumprem, conforme Vainer (2013), nas quais a multiplicação dos grupos sociais tem relevante importância ao se insurgir contra o sistema social e contra uma cidade que não lhes concede o lugar e *status*. Uma grande insurgência presenciada num passado recente foi as manifestações de 2013, inicialmente com anseios para que surja outro espaço público sem a contaminação ideológica da cidade-empresa, com possibilidades para interpretação e transformação.

O processo participativo pretende elaborar o plano possível na prática através de ações que possam expressar demandas reais, segundo Alcântara (2001). Tem-se que englobar todos os setores da sociedade, para viabilizar prioridades explicitadas na política urbana, onde o principal ator é o Plano Diretor, pois é nesse que evoluem as

articulações entre o poder público, privado e a comunidade para estabelecer pactos para desenvolvimento municipal e urbano.

Pozzobon et al. (2004) aduzem que as cidades de médio e pequeno porte têm dificuldades operacionais para constituir um planejamento e gestão urbanos pela falta de estrutura administrativa e pessoal qualificado. Com tais impasses, a leitura do lastro institucional e mobilização social são os primeiros passos para elaboração e discussão do Plano Diretor, atrelado obviamente à vontade política de rompimento da prática autoritária e clientelista. A integração microrregional é de grande valia para ajudar o planejamento das pequenas regiões, como consórcios, associações microrregionais, pactos, entre outros, pois assim a capacidade de elaboração do Plano Diretor se torna mais viável de acordo com a vocação regional com divisão de papéis.

A adoção de práticas extremamente sofisticadas para análise e diagnóstico das realidades locais, em particular para as que se referem ao espaço urbano, nem sempre conduz a soluções satisfatórias. Os exaustivos levantamentos de dados econômicos e geográficos, que privilegiam a quantidade em detrimento da qualidade, no mais das vezes tiram substância e devolvem decepção e frustração. É importante lembrar que planejar, antes de tudo, significa saber manejar e equacionar dados e variáveis aparentemente insuficientes, e, munidos dessas informações, criar soluções alternativas. (ALCÂNTARA, 2001, p. 78).

Conforme Rolnik (2011), os processos decisórios das políticas e programas recentes não foram incorporados na gestão participativa. Com o Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade daquelas cidades elaborarem o Plano Diretor em cinco anos gerou um aumento numérico considerável de documentos, devido a uma campanha para elaboração em todo país dos Planos Diretores participativos, que contou com apoio da organização de núcleos e capacitação da campanha, com material de difusão para sensibilizar e monitorar as cidades com novos métodos para o planejamento territorial. Os novos instrumentos de gestão do solo urbano, conforme Rolnik (2009), queriam a elaboração de Planos Diretores em todos os espaços acima de vinte mil habitantes, sendo que

1.683 municípios – que deveriam ser aprovados nas câmaras municipais até outubro de 2006. Como o plano diretor transformou-se em condição para que instrumentos de validação da função social da propriedade pudessem ser implementados, desde 1989, quando coalizões “democrático-populares” venceram eleições em várias cidades brasileiras, teve início um processo de experimentação na direção de uma revisão conceitual e metodológica do planejamento urbano. (ROLNIK, 2009, p. 36).

Entretanto, no Brasil, altas expectativas de consagrar conquistas sociais mediante mudanças na lei e no instrumental normativo têm sido alimentadas. E com frequência que se criam, essas têm sido frustradas após grandes investimentos institucionais na elaboração de um Plano Diretor que não resulte em mudanças efetivas ou uma reorientação das políticas urbanas locais. Tal fenômeno poderá ser tanto mais provável quanto menor seja a real mobilização social em torno do processo de realização e implementação de um Plano (POZZOBON et al., 2004).

Para elaboração do Plano Diretor, a comunidade local deve responder três perguntas chave (POZZOBON et al., 2004): que cidade temos? Que cidade desejamos? E o que pode ser feito para alcançar a situação desejada? Essas questões devem ser respondidas por meio de um conjunto de diretrizes que são comuns a todos Planos Diretores, conforme o Estatuto da Cidade: delimitação da zona urbana e rural; áreas de adensamento e crescimento; identificação de áreas vulneráveis e de risco; reserva de espaços de risco; valorização da cultura; regularização de moradias e condições para pessoas de baixa renda adquirirem moradias dignas; e gestão compartilhada e monitoramento do Plano Diretor. Portanto, na elaboração deste, devem-se identificar os problemas prioritários de acordo com a especificidade do espaço urbano, junto ao contexto em uma rede urbana mais ampla, em busca de apoio institucional e integração com o governo estadual e federal, pois a ajuda desses entes favorece a realização do Plano Diretor com pessoal qualificado e sistemas de informações estruturados. Ainda, é importante a construção de um processo aberto e representativo com reconhecimento dos sujeitos envolvidos, representando o interesse da maioria da população com poder de transformar efetivamente a realidade da cidade.

Maricato et al. (2001) mencionam ser de difícil aplicação as diretrizes do Estatuto da Cidade por estar entrelaçado à existência de um Plano Diretor Municipal, que por sua vez corre o risco de tramitar por muitos anos nas câmaras municipais, com possibilidade de interpretações e disputas variadas. A maioria da população brasileira vive na ilegalidade em relação à ocupação da terra, o que retrata que a exclusão social advém da discriminação na aplicação da lei, através do exercício arbitrário do poder:

A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil mostra o quão ridículo pode ser o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumpre o papel do plano-discurso. Destaca alguns aspectos para ocultar outros. É de conhecimento geral que no Brasil há “leis que pegam” e “leis que não pegam”. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. O mais frequente é

que ou parte do plano é cumprido ou ele é aplicado apenas a uma parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns. (MARICATO, 1997, p. 123).

Maricato et al. (2002) retratam a ideia de leis no país, de que há “leis que pegam” e “leis que não pegam”, com grande distância, diga-se histórica, entre o discurso e a prática. Os direitos no Brasil, durante séculos, se referiram mais a uma parte da sociedade, aquela que possui patrimônio, pois a lei, modernidade e cidadania acontecem para alguns. E acerca dessas possibilidades para regulamentação presentes no Plano Diretor, antes de normatizá-lo, precisa verificar as reais necessidades da cidade em que será implantado o Plano Diretor, através de conhecimento especializado e estudo técnico – razão pela qual será, em seguida, caracterizado inicialmente o espaço do objeto em estudo.

#### **2.4. Caratinga**

Como já mencionada, esta pesquisa visa a questão normativa escalonar presente no território entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, particularmente no que tange a reforma urbana, regularização fundiária e participação popular para garantia do direito à cidade. E antes de adentrar na dicotomia discurso-prática em Caratinga, é necessário um parâmetro da cidade-objeto de estudo.

Para Santos (1999b), não se pode considerar o território simplesmente como uma categoria de análise de uma natureza valorada pela sociedade, afinal, a sociedade não atua sobre a natureza em si, mas esta ação está relacionada ao valor dado àquela parcela de natureza, produto ou fruto do trabalho. No Brasil não houve, de modo geral, planejamento regional e não se pensou no território como um todo e, nesse sentido, o autor (1999b) entende que a partir de determinado momento será indispensável pensar o dinamismo social, vez que se trata de um território em mudança, em constante processo. Da mesma forma se deu o processo de formação da cidade de Caratinga, fruto de uma construção histórica sem planejamento adequado que, após algum tempo, foi apresentando problemas de infraestrutura e dificuldades de acessibilidade. Ainda, esse processo tem que ser analisado em todas as dimensões, local, regional e nacional, ou seja, de forma global, integrada e interdisciplinar; o território constitui ainda uma união entre o passado e o futuro, relacionados ao uso econômico e social dos recursos. A política está inserida nesse contexto, no qual é realizada a economia na relação Estado-

sociedade. A territorialidade, portanto, é a fala local, o saber local, cotidiano, o caminho para a produção da política, pois o discurso do cotidiano é o discurso da política (SANTOS, 1999b).

Para Santos (1985), *lócus* de determinadas funções da sociedade em um momento dado trata-se de um subespaço que é determinado pela hierarquia do espaço total do mundo, pois o território nacional é uma questão de escala. O direito à cidade tem premissas territoriais de escala nacional, onde todas as cidades do país devem respeitar para que haja homogeneização em âmbito macro, representada pelo Estatuto da Cidade, e, também, premissas territoriais de escala local, no qual as especificidades da região serão analisadas e respeitadas em âmbito micro, representada pelo Plano Diretor. Portanto, o direito à cidade é inserido em escalas nacional e local em determinado território, pois os problemas são diferentes e de forma escalonar devem ser tratados.

No que tange a Caratinga, de acordo com o IBGE (BRASIL, 2016), no fim do século XVIII e início do XIX, com a decadência da mineração nos sertões planaltinos, houve refluxo de povoamento do interior para o litoral, o que propiciou a vinda de um contingente de pessoas para a região, que é favorável à agricultura e, ainda, possuía vegetação primitiva. O atraso para o povoamento da região foi devido à barreira da floresta tropical que se estendia por toda região, da Bahia (Norte) a São Paulo (Sul).

Quanto à formação administrativa, o distrito foi criado pela Lei provincial nº 2.027 de 1º de dezembro de 1873. Foi elevada a município pela Lei estadual nº 23 de 24 de maio de 1892. E tornou-se Comarca pela Lei nº 11 de 13 de novembro de 1891. Os municípios limítrofes de Caratinga são: Raul Soares, Inhapim, Imbé de Minas, Piedade de Caratinga, Ubaporanga, Ipaba, Ipatinga, Santana do Paraíso, Timóteo, Bom Jesus do Galho, Entre Folhas, Vargem Alegre, Santa Rita de Minas, Santa Bárbara do Leste, Simonésia e Ipanema.

O plantio do café nas primeiras décadas do século XX já era significativa, ainda que a economia predominante era de subsistência, tendo se expandido na década de 1930. Conhecida como “Cidade das Palmeiras”, Caratinga cresceu com a instalação da Estrada de Ferro Leopoldina e o café teve o auge na década de 1950, com a abertura na cidade de um escritório regional do Instituto Brasileiro do Café (MELLO, 2015).

Seu crescimento populacional se estagnou entre as décadas de 1960 e 1970 com a instalação da Usiminas em Ipatinga e da Acesita em Timóteo, pois provocou migração

intensa para aquela região (MELLO, 2015b). Da década de 1960 à de 1990, a cidade manteve uma economia estável por meio da produção cafeeira e, após esse período, teve um decréscimo significativo na população com a emancipação de oito distritos de seu território e movimentos sazonais da população, por causa da produção cafeeira. E no final da década de 1990, houve valorização do ensino superior privado, além da instalação de atividades de comércio e serviços de médio e grande porte (CARATINGA, 2006).

Localizado à Leste da capital do estado, Belo Horizonte, numa distância de 310 km, o município possui uma área atual de 1.258,778 km<sup>2</sup> com 90.782 habitantes, sendo a densidade populacional de 67,72 hab./km<sup>2</sup> (BRASIL, 2015). A população de mulheres é de 43.568 habitantes, enquanto a de homens, 41.671 habitantes (BRASIL, 2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Caratinga apresentou um crescimento nos últimos anos, atrelado a questões regionais e mundiais que ajudaram a possibilitar tal crescimento.<sup>2</sup> O IDH era de 0,442 em 1991; já em 2000, de 0,606; e no último censo de 2010, de 0,706, que demonstra um crescimento ao longo do tempo, a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2013).

Já a série histórica do Índice de Gini<sup>3</sup> de Caratinga variou de 0,5717 em 1991, 0,6080 em 2000 e 0,5466 em 2010, demonstrando inicialmente um aumento da desigualdade e posteriormente uma queda (BRASIL, 2017). O índice de Gini reflete de forma melhor a questão populacional da cidade de Caratinga que o IDH, pois mensura níveis de desigualdade.

O primeiro Plano Diretor de Caratinga é datado de 1974 e teve sua revisão decenal somente em 2007. Para tanto, estudos foram feitos por instituições e empresas contratadas pela Prefeitura Municipal, como “Relatório de Consultoria Urbanística de Caratinga”, “Diagnóstico Sócio-econômico”, “Proposta de Zoneamento Ambiental para o Município de Caratinga” e “Normas de Postura”.

Caratinga possui patrimônio histórico edificado, tendo o trânsito um dos principais conflitos urbanos. A área principal de passagem para áreas adjacentes possui poucas alternativas de penetração para locomoção no centro e em ligação com as diversas áreas (CARATINGA, 2006).

---

<sup>2</sup> O IDH tem como indicadores longevidade, renda e educação, variando o indicador de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1, mais alto é o desenvolvimento do município.

<sup>3</sup> O Índice de Gini é a medida do grau de concentração de uma distribuição, sendo que o valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima).

O território é a configuração que o espaço torna a partir da integração dos elementos que o conformam. Assim, em consideração à base física, o território de Caratinga tem relevo acidentado, que é, além de marcante naturalmente, fundamental em como a cidade é produzida ao longo do tempo. A hidrografia é outro elemento de tensão na configuração, por meio de vales encaixados e áreas alagáveis (CARATINGA, 2006).

Em decorrência do processo de emancipação de vários distritos no final do século XX, como Santa Bárbara do Leste, Santa Rita de Minas e Ubaporanga, a atual forma de Caratinga dificulta a integração de outros territórios com a sede, pois há pontos quase de ruptura, o que levam a um tratamento quase que isolados dessas áreas. Essa configuração leva a formação de, no mínimo, três territórios distintos (Noroeste, Central e Leste), havendo, mesmo entre eles, estrangulamentos. Nessa escala, a integração entre essas partes se daria através do sistema rodoviário regional, sem maiores conexões entre as funções urbanas. A fragmentação da cidade é tamanha que não é possível fazer uso da expressão de uma estrutura urbana municipal, seria o mais correto tratá-las como fragmentos com baixo nível de articulação (CARATINGA, 2006).

O diagnóstico sócio-econômico de Caratinga teve a realização pautada no fato de que o Plano Diretor deve levar em consideração características, problemas e potencialidades da comunidade, para tentar melhorar a qualidade de vida (SARAIVA; OLIVEIRA, 2006). O diagnóstico foi dividido em três etapas: **1)** a mobilização da sociedade civil e legitimação de trazer seus anseios para o planejamento municipal, sendo possível examinar a estrutura da situação (espacial, estrutural, funcional e social) e, também, suas variáveis determinantes, além de identificar fatores de persistência e mudança; **2)** a definição das diretrizes específicas relativas às situações-problema; e **3)** a avaliação e aprovação pelo poder legislativo de um conjunto de projetos de leis.

Sua importância reside em que o mesmo, ao retratar a realidade física, sócio-econômica e ambiental de uma região, conduz a que o plano diretor possa alcançar as suas funções, em termos de: garantir que o desenvolvimento local seja sustentável, propiciando qualidade de vida e justiça social; propiciar para que a terra sirva para benefício da coletividade; preservar e reabilitar o patrimônio cultural e ambiental; garantir a boa aplicação dos recursos públicos, por meio da leitura comunitária, construída sob o olhar dos moradores (CONFEA, 2004). (SARAIVA; OLIVEIRA, 2006, p. 6).

A presente pesquisa descritiva-exploratória, com observação participante e entrevistas, obteve o mapeamento socioeconômico das unidades domiciliares e da qualidade de vida como resultados e discussão, além da análise da matriz de realidade, desejos e propostas sociais e econômicas mais apropriadas para o desenvolvimento da cidade. Sobre a caracterização familiar dos entrevistados, predominou-se o homem como chefe de família com 81,8% famílias, geralmente com três ou quatro membros e filhos predominantemente solteiros, em sua maioria trabalhando e estudando. Esses dados locais são semelhantes aos nacionais – tamanho médio da família de 3,2 membros com 2,1 filhos (SARAIVA; OLIVEIRA, 2006). A renda *per capita* era de R\$ 254,10 por mês, inferior ao valor percebido em média no estado e no país, R\$292,55 e R\$302,58, respectivamente (SARAIVA; OLIVEIRA, 2006).

Quanto à qualidade de vida, os critérios foram a vulnerabilidade social, acesso ao conhecimento e trabalho, disponibilidade de recursos e condições do habitat familiar. De acordo com os dados obtidos, foi possível averiguar que a vulnerabilidade social em Caratinga está associada aos baixos rendimentos, com 39,3% das famílias vivendo em estado de pobreza e recebendo menos de meio salário mínimo *per capita*. Sobre acesso ao conhecimento, o homem tinha média de 6,9 anos de escolaridade e a mulher media de 7,6 anos de escolaridade, acima da média brasileira que era de 6,3 anos de estudo, em 2003 (SARAIVA; OLIVEIRA, 2006).

E sobre o acesso ao trabalho, verificou-se que mais de 70% das pessoas economicamente ativas encontravam-se no mercado informal. No que tange à disponibilidade de recursos, a disponibilidade limitada de recursos influenciou a posse de alguns bens básicos e acesso à informação digital, pois o rendimento adquirido pela família ajuda a definir suas possibilidades de utilização de bens e serviços. E por fim, nas condições do habitat familiar, foi possível verificar que praticamente todas as moradias tinham condições básicas de infraestrutura, com 77,9% em condições acabadas ou semiacabadas, 89,8% com energia elétrica, 70% sendo moradias próprias e 57% com documentação em forma de escritura; 68,3% dos domicílios possuíam acesso a água canalizada e 82,7% possuíam filtro para a água da rede concessionária local; 92,9% tinham rede esgoto e 84,3% vaso sanitário dentro da casa; e 81,3% das casas contavam com serviços de coleta de lixo.

Para o zoneamento ambiental de Caratinga foram caracterizados e mapeados os principais geoambientes do município e identificados seus respectivos

potenciais e fraquezas. Em seguida, foi feito o mapeamento do uso e da cobertura vegetal, a identificação das unidades de conservação existentes (APAs, Parque, RPPN, etc.) e a avaliação dos conflitos de uso dentro das áreas de proteção permanente (APPs). Esta etapa foi consolidada mediante a consulta a representantes do poder público e da sociedade em geral durante audiência pública realizada em 17/12/2006 no campus da UNEC em Caratinga. A partir da análise integrada desses dados através da técnica de geoprocessamento, foram individualizadas e caracterizadas as diferentes zonas ambientais. (SIMAS et al., 2006, p. 3).

Conforme o estudo, o solo na cidade reflete o processo histórico da atividade agropecuária da região, que é a cultura de café e pastagens (SIMAS et al., 2006). Por isso, possui extensa remoção da cobertura florestal nativa e grande degradação do solo, devido à ausência de práticas de preservação. Foram propostas medidas de proteção dos mananciais e remanescentes florestais para recuperar a área degradada, através da implantação de instrumentos de gestão e qualidade com planos de manejo, além do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ecológico.

Já as normas de posturas trazem em seu escopo hábitos e diretrizes para a prática de assuntos de uma população contida em determinado território. Estas devem ser formuladas a partir da vivência e dos anseios da própria população, o que caracteriza a imprescindibilidade da participação popular. No mencionado documento feito para Caratinga, verifica-se diretrizes sobre assuntos controversos e que são, em alguns casos, normatizados em âmbito municipal por estarem relacionados a costumes locais, como realização de eventos, atividade em logradouros públicos (ambulantes e camelôs), infrações e atividades em terrenos vagos.

Caratinga tem alguns assentamentos informais, como a Portelinha (proposta de estudo de caso no próximo capítulo), proveniente de um bem privado e outros com um número expressivo de moradias construídas, inclusive em áreas oriundas do extinto Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNER) e, assim, provenientes do bem público, onde há cerca de 52 moradias ocupadas por ex-servidores, viúvas e pensionistas (BRASIL, 2007). A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, representada pela Gerência Regional em Minas Gerais (GRPU/MG), divulgou a realização de audiências públicas, em parceria com prefeituras na região de Caratinga, sobre regularização fundiária em 2007, com a vigência da Medida Provisória nº 335/2006 que facilitou o processo de regularização fundiária para áreas de população de baixa renda. Além da regularização dos assentamentos informais,

a GRPU/MG pretende dar destinação social a áreas de propriedade da União que estejam ociosas ou vazias. A implementação é feita a partir de convênios com prefeituras para construção de novos empreendimentos habitacionais (BRASIL, 2007).

A respeito da população que reside em assentamentos humanos na cidade em relação à população do município, considerando “favela” como setor censitário classificado pelo IBGE como “subnormal”, no ano de 2012, Caratinga tinha uma população total de 85.239 habitantes, sendo que destes, 15.812 residiam em favelas, ou seja, 18,55% da população (CARATINGA, 2016). As principais favelas ou setores censitários subnormais são Morro da Antena, Caixa D’Água, Anápolis, do Querosene e do Lagartixa.

Quanto à acessibilidade em Caratinga, não há levantamento do percentual de quilômetros de calçadas consideradas adequadas às exigências legais sobre extensão total em quilômetros de calçadas (CARATINGA, 2016b). Os ônibus com acessibilidade para deficientes têm um histórico interessante: no ano de 2011, dos 36 ônibus municipais, apenas 4 tinham acessibilidade; em 2012, dos mesmos 36, 14 com acessibilidade; já em 2013, o número de coletivos caiu para 14, sendo todos acessíveis a deficientes; e em 2014, ainda 14 ônibus coletivos, mas apenas 10 com acessibilidade (CARATINGA, 2016c). Em análise, isso demonstra inicialmente um sucateamento no transporte público e certo descaso com a acessibilidade social e pessoas com necessidades especiais.

A mobilidade em Caratinga possui problemas derivados de sua formação histórica e do planejamento ineficiente com que a cidade se desenvolveu, além do relevo acidentado que dificulta o tráfego no centro, localizado no vale de morros. Devido a essa formação geográfica, práticas alternativas como bicicletas não têm aderências, sendo que o automóvel é o meio de transporte mais utilizado e, ainda, aliado ao costume de sair cada indivíduo do grupo familiar em um carro, o que contribui para aumentar o congestionamento no centro da cidade. O índice de congestionamentos no centro é calculado a partir da média aritmética mensal dos dias úteis dos congestionamentos em quilômetro nos horários de pico, ou seja, de manhã e tarde. No ano de 2012, o índice de congestionamento foi de 10.950, em 2013, de 12 e, em 2014, de 11 (CARATINGA, 2016 d).

Após a breve realização dessas análises, estado caracterizado a cidade de Caratinga em aspectos físicos, sociais, econômicos e políticos, o Plano Diretor (revisão

de 2007) será tratado no próximo capítulo da seguinte forma: se as diretrizes do Estatuto da Cidade, quais sejam reforma urbana, regularização fundiária e participação popular, estão inseridas no Plano Diretor local.

### **3. PLANO DIRETOR DE CARATINGA – DISCURSOS E PRÁTICAS**

Com o advento da urbanização, surge a proposta do direito à cidade como direito social coletivo e esta relação é caracterizada por diversas densidades normativas no território, seja do Estatuto da Cidade em âmbito federal, seja do Plano Diretor em âmbito local. O Estatuto da Cidade, por ser uma lei de abrangência nacional, não traz as especificidades da reforma urbana, regularização fundiária e participação popular que devem ser tratada no Plano Diretor e, por isso, o presente capítulo tratará desses três enfoques no objeto de estudo, a cidade de Caratinga, com pesquisas na revisão do Plano Diretor de 2007 e em perspectivas para sua nova revisão, com devidas retomadas de ideias e conceitos já trazidos.

A revisão do Plano Diretor municipal dispõe sobre a primeira revisão decenal do Plano Diretor Participativo de Caratinga, instituído pela resolução nº 463/1.996 e criado pelo Projeto de Lei nº 001/2007 de autoria do Executivo, sancionado pela Lei nº 3025/2007 através do prefeito à época, Ernani Campos Porto, na sessão da Câmara Municipal no dia 27 de novembro de 2007. Neste, será analisado se em seu escopo há inserção da reforma urbana, regularização fundiária e participação popular, sendo que primeiramente serão feitas algumas considerações necessárias ao presente entendimento.

Das funções municipais a respeito da implementação da revisão do Plano Diretor, Lei nº 3025/2007 (CARATINGA, 2007), artigo 7º “caberá ao Poder Executivo Municipal: I – dar suporte material à implementação do Plano Diretor Participativo e seus Instrumentos Complementares [...]”. Portanto, está previsto na lei o dever do Poder Executivo Municipal em dar o suporte necessário para a implementação e efetivação do Plano Diretor Participativo e, em caso de omissão diante de um dever, o poder executivo poderá/deverá responder legalmente.

No Título 6 “Da Política de Desenvolvimento Urbano” (CARATINGA 2007), artigo 9º “a Política de Desenvolvimento Urbano obedecerá ao Plano Diretor Participativo e adotará as seguintes medidas para assegurar essas intenções: I – justa

distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização [...]”. Com esse artigo, é retomada a ideia trazida no início do presente estudo, com a urbanização e o advento do direito à cidade, junto à necessidade de criação de políticas urbanas. Através do Plano Diretor Participativo, conforme disposto no artigo, é possível criar um mecanismo de justiça social para os ônus trazido ao longo da construção social com o processo de urbanização, com a justa distribuição dos benefícios.

Ainda no Título 6, Capítulo 1 “Da estrutura urbana”, artigo 13:

O Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo deverá adequar-se ao Plano Diretor Participativo, funcionando como instância normativa, de caráter deliberativo, com as seguintes deliberações: [...] VII – convocar a Conferência da Cidade, visando à revisão do Plano Diretor Participativo a cada período de quatro anos. (CARATINGA, 2007).

O artigo acima demonstra a necessidade de convocação da Conferência da Cidade pelo Conselho Municipal a cada quatro anos para deliberações acerca do Plano Diretor, entretanto, no acervo digital da prefeitura, em conversa com o procurador à época, Dr. Valdinei Bernardo Calais, não foi encontrado e nem foram fornecidos registros públicos de convocação ou reunião da Conferência da Cidade no período de 2007 a 2017. A pesquisa foi feita por amostragem aleatória, e não obteve resultados de informações a respeito dessa Conferência. Em meados de 2017, a revisão do Plano Diretor foi iniciada por um projeto sem formalização legal de um grupo que se juntou para assumir e contribuir com tal demanda, sendo que esta que subscreve faz parte e, infelizmente, não há muitas informações a serem fornecidas no presente momento, pois ainda será iniciada a fase de levantamento de informações. Em conversa com o procurador da prefeitura Dr. Valdinei Bernardo Calais não soube me informar acerca da revisão do Plano Diretor, disse que houve movimentação inicial com a anterior procuradora, Dra. Camila Leitão, e que algumas possibilidades foram levantadas de assessoria, mas que, pela mudança de governo no final de 2016, não saberia posicionar formalmente como estaria o andamento da revisão. As informações fornecidas por ele ficaram adstritas ao estudo de caso da Portelinha.

No Título 9 “Do Meio Ambiente e Sustentabilidade”, o artigo 94 aduz que “cada geração tem o dever de transmitir às gerações futuras, no mínimo, os patrimônios que recebeu. Os processos de licenciamento e as políticas de investimento público devem ter a transmissão dos patrimônios para as futuras gerações com parâmetro de suas

decisões.” (CARATINGA, 2007). Esse artigo trata da herança que deve ser deixada e, para tanto, a ação do poder público deve estar respaldada de sustentabilidade, com o fim de resguardar o meio ambiente e o patrimônio para a presente e futuras gerações, pois é um bem a ser compartilhado. É um dever resguardar o meio ambiente com o intuito de coibir a vulnerabilidade social, afinal, é um direito das próximas gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Título 13 trata “Da Reforma Administrativa” e o artigo 143 trata que “a estrutura administrativa do executivo municipal deve ser reorganizada para atender aos parâmetros do Plano Diretor e à descentralização administrativa.” (CARATINGA, 2007). E no Título 15 “Das Disposições Transitórias”, no artigo 154, “os instrumentos complementares ao Plano Diretor Participativo, a saber: Lei do Perímetro Urbano, Lei do Uso e Ocupação do Solo, Lei do Parcelamento, Código de Obras e Código de Posturas devem ser encaminhados pelo Executivo ao legislativo no prazo máximo de 40 dias.” (CARATINGA, 2007). Este último artigo estipula um prazo curto para uma quantidade significativa de documentos, o que dificulta o cumprimento do prazo, pois a burocratização é grande tanto para o Plano Diretor quanto para os documentos complementares, e se não houver sintonia e organização na elaboração desses documentos, dificilmente será cumprido o disposto, o que prejudica o andamento normativo do território e a descentralização do mesmo.

Ainda antes de adentrar aos três pontos a serem analisados no Plano Diretor de Caratinga, são necessárias considerações sobre alguns instrumentos elaborados após essa revisão. O Código de Posturas Municipais foi um projeto de Lei através de um ofício ao gabinete nº 294/2008, na data de 12/11/2008, pelo prefeito à época, Ernani Campos Porto, para apreciação e aprovação. O objetivo deste projeto de lei é estabelecer um novo Código de Posturas de Caratinga, com adequações técnicas, higiene e costumes populares, registrados ao longo do tempo.

Esse projeto de lei trata, nos primeiros capítulos, de infrações e penas que são passíveis de infração, penalidades, interdição de finalidades e apreensão de bens (CARATINGA, 2008). Nos demais capítulos são tratados assuntos como proibição de transacionar com repartições municipais, higiene em vias públicas e habitações, controle de água e do sistema de eliminação de dejetos, exposição de mercadorias expostas à venda, costumes, segurança e ordem pública, festejos e cultos, trânsito, animais, meio ambiente, inflamáveis e explosivos, entre outros.

Importante ressaltar a relevância do Código de Posturas para a cidade, pois quando o Plano Diretor é somente discurso, esse código tem geralmente mais efetividade e, assim, é utilizado como subsídio, norteando a tomada de decisões e medidas pelo poder executivo. O Código de Posturas reflete os costumes da cidade, demonstra o cotidiano e o que é naturalmente aceito e concebido – retrata o vivido, o criado com a formação social e retrata as características daquela sociedade.

Sobre o vivido e a formação social do território, Haesbaert (2007), com fundamento em Sack, afirma que para se distinguir os territórios deve se distinguir aqueles que os constrói, ou seja, indivíduos, grupos, Estado, empresas, instituições. A territorialização objetiva o controle social, o que varia de acordo com a sociedade, a cultura e o indivíduo, pois ao se controlar uma área geográfica cria-se um território capaz de influenciar e controlar as pessoas, os relacionamentos e os fenômenos.

Haesbaert (2004) menciona Lefebvre no espaço-tempo vivido, no qual o território se mostra sempre em multiplicidade, diversidade e complexidade, desdobrado da dominação político-econômica à apropriação simbólica-cultural, que com a dinâmica da acumulação capitalista a primeira se sobrepõe à segunda, impossibilitando a “reapropriação” dos espaços transformados em mercadoria e dominados pelo Estado e empresas. Resta claro que as relações sociais são relações de poder, inseridas nesse processo de dominação, que se deve observar a multiplicidade de suas manifestações e poderes dos agentes envolvidos para o estudo do território e territorialização.

No acervo digital de Caratinga não consta a promulgação de muitas leis após a revisão do Plano Diretor. Das poucas que se têm acesso em tal dispositivo, verifica-se uma necessidade política de denominação de logradouros e talvez pouca efetividade e consonância com o Estatuto da Cidade e Plano Diretor para implementação de suas diretrizes. Como exemplo a Lei nº 3.171/2009 que estabelece o perímetro urbano da rede municipal, dos bairros, das áreas de expansão urbana direta e indireta, dos distritos industriais, do polígono especial e documentação inerente ao processo de aprovação de projetos em Caratinga, além de outras providências. Já a Lei nº 3.292/2012 altera o art. 2º da Lei nº 2.961/2006 acerca da denominação dos logradouros do loteamento Oliveira Lopes. A Lei nº 3.293/2012 dispõe sobre a denominação de logradouro no bairro Itaúna, enquanto a Lei nº 3.294/2012 dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos de Pessoas Portadoras de Deficiência. A Lei nº 3.295/2012 dispõe sobre denominação de logradouro no bairro Itaúna e a Lei nº 3.296/2012 altera a lei municipal

2.920/2005 e o anexo I da Lei nº 3.221/2010 que dispõe sobre o quadro de pessoal permanente na Prefeitura Municipal de Caratinga, além de outras providências.

Por fim, em debate eleitoral entre candidatos a prefeito de Caratinga nas últimas eleições, realizado no dia 19/09/2016 pela Doctum TV, esta que subscreve participou como integrante da comissão julgadora de eventuais conflitos entre os candidatos com concessão de direito de resposta em caso de calúnia, injúria ou difamação. No primeiro bloco, o internauta Cleverson Mateus do bairro Santa Cruz fez a seguinte pergunta sobre o tema “Desenvolvimento e emprego”:

Caratinga é um município de grande extensão territorial, totalizando 1.250 km<sup>2</sup> e isso representa quase cinco vezes o município de Ipatinga. Nosso município cresce desordenadamente nunca conseguindo implantar um Plano Diretor. O PIB de Manhuaçu ultrapassou do nosso PIB esse ano. Como podemos aproveitar esse potencial e reverter essa situação? No seu plano de governo qual é a prioridade do Plano Diretor? Como pretende implementar iniciativas de fomento e a atividade econômica para ampliar as oportunidades de emprego, tendo em vista o caótico trânsito da cidade, qual a proposta em relação às vagas de estacionamento e controles de fluxo do seu mandato, considerando que o código de obras do município é rico em leis de acessibilidade, qual é o compromisso em liberar as calçadas de obstáculos e de comércio para as pessoas com necessidades especiais de locomoção? (DOCTUM TV, 2016).

Quem respondeu foi o candidato Odiel, afirmando que a solução é investir na agricultura, mas não mencionou a questão do Plano Diretor e nem da acessibilidade. As eleições ocorreram no dia 02/10/2016 e o candidato que venceu foi o Dr. Welington, do partido Democratas (DEM). Entretanto, no debate acima mencionado, em momento algum mencionou perspectivas acerca da revisão decenal do Plano Diretor; entretanto, como já mencionado, no primeiro semestre de 2017 (re)iniciou uma movimentação para revisão do mesmo.

Diante dessa contextualização inicial com as possibilidades e perspectivas para revisão do Plano Diretor em meados de 2017, será possível perpassar pelos temas de reforma urbana e participação popular verificando através de indícios se há algum lastro de efetividade e se há inserção normativa no Plano Diretor; e ainda, verificar a questão normativa do estudo de caso proposto que é a Portelinha e a respeito desde estudo de caso verificar a relação discurso e prática relativa ao direito à cidade em Caratinga.

### **3.1. Reforma urbana**

A reforma urbana está presente na Lei nº 3025/2007 durante toda sua extensão, em alguns pontos com diretrizes específicas, como no Título 1 “Dos Princípios Fundamentais do Plano Diretor Participativo”, art. 2º, “são princípios do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga: II – A função social da propriedade [...]” (CARATINGA, 2007). Este princípio está diretamente ligado à reforma urbana, pois a propriedade urbana precisa cumprir sua função social sob pena de desapropriação e outras, razão por qual este princípio consta no início do documento.

No Título 2 “Das Políticas”, art. 3º, “esses princípios deverão ser alcançados através de: V – Requalificação urbana e das centralidades [...]” (CARATINGA, 2007). Esse inciso trata da forma como o princípio deve ser alcançado, no caso da reforma urbana e função social da cidade, através da requalificação urbana e das centralidades, pois com a implosão do centro e expansão das periferias, são necessárias requalificar democraticamente as áreas, dar acesso ao uso e infraestrutura para pessoas do centro e entorno.

No Título 3 “Dos Instrumentos Normativos”, art. 4º, “são instrumentos Normativos Complementares ao Plano Diretor Participativo: II – A lei de Uso e Ocupação do Solo [...]”. (CARATINGA, 2007). Esse artigo trata dos instrumentos normativos que complementaram o Plano Diretor para efetivação das diretrizes e, no caso da reforma urbana, seria a Lei de Uso e Ocupação do Solo, da qual não foi obtida nas pesquisas.

No Título 6 “Da Política de Desenvolvimento Urbano”, art. 9º, “a Política de Desenvolvimento Urbano obedecerá ao Plano Diretor Participativo e adotará as seguintes medidas para assegurar essas intenções: IV – integração das áreas destinadas às funções urbanas [...]” (CARATINGA, 2007). O artigo determina que, com a Lei de Uso e Ocupação do Solo para assegurar as intenções propostas, ocorrerá uma integração das áreas destinadas ao território, pois assim a reforma urbana tem possibilidade de efetividade ao ocorrer paralelamente ao desenvolvimento urbano, em sincronia.

Já no capítulo 2 “Do Desenvolvimento da Macrozona Urbana”, nos art. 15 e 18, são tratados aspectos centrais da reforma urbana: a usucapião especial de imóvel urbano é um dos objetivos do desenvolvimento urbano e, também, da reforma urbana para a qualificação da centralidade promotora de inclusão social. O artigo 18, da mesma forma que o 3º, trata da função social da cidade, da requalificação urbana e das centralidades.

Art. 15 São os seguintes os instrumentos da Política Urbana a serem incorporados ao Plano Diretor Participativo e aos seus instrumentos Complementares. [...]

VII – Usucapião especial de imóvel urbano.

Art. 18 Um dos objetivos do Desenvolvimento Urbano proposto é qualificar as centralidades de forma a se tornarem cada vez mais irradiadoras dos bens e serviços da cidade, promovendo a inclusão social, a heterogeneidade urbana, a diversidade funcional e o fortalecimento das identidades. (CARATINGA, 2007).

O capítulo 3 “Moradia” trata de aspectos para direcionar como deve ser realizada a reforma urbana, principalmente nos art. 21, 22, 24 e 25. É possível comprovar que o aspecto humano é relevante nestes artigos, tendo cuidado com perspectivas e sentimento que o morador tem do território, evitando ao máximo um impacto social, ambiental e emocional:

Art. 21 Arquitetura e Engenharia Pública deverão compor as modalidades de atuação municipal quanto à produção de moradias e espaços públicos.

Art. 22 Deverão ser evitados os grandes conjuntos habitacionais, por sua falta de identidade e baixa qualidade do espaço produzido. As inserções de menor escala nos espaços urbanos consolidados são mais adequadas para localização de habitação popular. [...]

Art. 24 Em caso de reassentamento de populações, deverá ser garantida a participação do reassentado no processo do projeto, expressando seus desejos e necessidades.

Art. 25 No caso de transferência de populações, a nova localização deve buscar as imediações da anterior, de forma a não romper as lógicas e estratégias urbanas de vida. (CARATINGA, 2007).

O patrimônio histórico e a preservação e revitalização de bens também compreendem a reforma urbana para requalificar centralidades e, em Caratinga, ainda são mecanismos de desafogar o fluxo intenso no centro da cidade, além de ser um bem cultural. No Título 7 “Do Desenvolvimento Social do Município”, Capítulo 1 “Cultura”, o art. 32 trata que “o patrimônio edificado, identificado e cadastrado nas formas da lei deverá ser preservado individualmente ou em conjunto, através do tombamento em diversas graduações e pelos instrumentos de política urbana adequados.” (CARATINGA, 2007).

Por fim, no Capítulo 6 “Esporte e Lazer”, art. 75, “as áreas residenciais urbanas ou rurais devem ser dotadas de equipamentos de lazer e esportes de uso público e suas atividades envolverem amplos setores da população.” (CARATINGA, 2007). Esse artigo garante aos cidadãos que, mesmo com a reforma urbana, a requalificação das centralidades e qualificação dos entornos, a usucapião e os imóveis cumprindo a função

social, para que a reforma urbana seja completa, devem garantir ao cidadão o lazer, pois a qualificação e requalificação dessas áreas implicam em áreas de lazer, com equipamentos e lugares de atividade recreativa e esporte de uso público.

Na prática, a reforma urbana não foi analisada em seu universo de estudo, se de fato foi efetivada ou não, entretanto, dos exemplos verificados e escolhidos ao acaso e através dos mecanismos de fácil acesso com a Prefeitura de Caratinga e a Secretaria do Patrimônio Histórico e Cultural, foi constatado que ainda não há forma efetiva de aplicação de políticas de reforma urbana, ainda que haja estudos para iniciar essa transformação. Como os estudos ainda não passaram de mero discurso nos casos estudados, por não terem sido aplicados em sua totalidade, a cidade formal no discurso não condiz com a cidade real na prática, ainda que tenham iniciativas por parte do poder público. Quanto a procedimentos demorados e burocráticos, como a usucapião, a situação se agrava, pois o poder público tende a atender demandas emergenciais, sendo que no presente estudo não há exemplos de usucapião.

A Prefeitura Municipal de Caratinga, através da Secretaria Municipal de Cultura, Esportes, Lazer e Juventude, fez um trabalho para regularizar o uso da praça Cesário Alvim e o tratamento foi dado a seu entorno imediato e estendido, localizada na área central, onde há necessidade de requalificação, pois todas as pessoas precisam ter acesso ao centro da cidade. O trabalho foi elaborado com base em levantamento de campo e análise bibliográfica para refinar a preservação do bem público. O projeto da praça tem impasses como a FEIRASO, uma feira de ambulantes semanal ao ar livre e que, do jeito que ocorre, danifica o calçamento do bem, além do livre acesso de veículos no interior da praça (MELLO, 2015). Ainda, o processo de verticalização predial no entorno mediato e estendido descaracteriza o bem e altera a sua ambiência original, além de ser um desrespeito à legislação municipal. O objetivo do estudo apresentado é o tombamento da praça como Patrimônio Municipal, entretanto, mesmo com a Secretaria apresentando o estudo e com a intenção de oferecer aos cidadãos a revitalização e regularização do centro, ainda não houve avanços segundo informações públicas da própria secretaria.

Em pesquisa realizada a partir de dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional –, através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (DEEPASK, 2016), a arrecadação tributária de IPTU em Caratinga foi de R\$4.177.611,47 no ano de 2013 e, em 2014, de

R\$4.599.606,43. Através de fontes utilizadas pelo IBGE, foi possível relacionar o IPTU com a renda *per capita*, sendo que o IPTU pago por habitante em Caratinga foi de R\$46,64 no ano de 2013, enquanto a média nacional de R\$110,63/hab.; e em 2014, foi localmente de R\$51,00/hab., sendo a nacional de R\$118,23/hab. O IPTU em relação à arrecadação tributária em 2013 foi de 26,11% em Caratinga, enquanto a média nacional foi de 24,15%; e no ano de 2014 foi de 21,82% em Caratinga e a média nacional 24,32%. Por fim, o IPTU em relação ao total da receita corrente em Caratinga no ano de 2013 foi de 3,20%, enquanto na média nacional, de 4,98%; e no ano de 2014 em Caratinga foi de 3,23% e a média nacional, 5,25%. Com esses valores é possível analisar que primeiramente não houve diferença nas formas de pagamento de IPTU, com benefícios pagos na data determinada ou conforme legislação, entre outros casos legais. Mesmo assim, houve recolhimento significativo do tributo nos anos apresentados na pesquisa, o que ainda está muito aquém da média nacional quando comparado pelo índice *per capita* de habitantes. Portanto, é possível verificar que o IPTU tem uma parcela significativa na arrecadação tributária e Caratinga está dentro dos parâmetros da média nacional. Entretanto, ao se comparar o valor arrecadado com o total da receita corrente do município, é possível comprovar que, além de Caratinga estar abaixo da média nacional, este importante imposto tem pouca significância localmente. Essa característica pode ser um dos impasses do desenvolvimento urbano, principalmente na realidade dos pequenos municípios, que é o *déficit* orçamentário e, como já citado, a reforma urbana até conseguir atingir o objetivo de fazer o cidadão pagar os impostos da propriedade que não cumpre sua função social, ainda com os benefícios, já se passou certo tempo que prejudica demasiadamente o orçamento do município.

Por isso, a reforma urbana foi um grande avanço com o Estatuto da Cidade e está presente no discurso do Plano Diretor local. Como exemplos de análise da prática, verificou-se que há estudos realizados e em andamento para concretizar o discurso, que ainda não foi efetivado, mas a mobilização já existe. Para que haja reforma urbana, é necessária uma fiscalização do poder público para verificar se os imóveis estão cumprindo sua função social prevista, para posteriormente adotar medidas, o que não foi possível comprovar se isso de fato ocorre. Portanto, a reforma urbana está formalmente presente no Plano Diretor, mas não é de todo real – está no discurso e nem sempre na prática, na vida cotidiana das pessoas.

### 3.2. Regularização fundiária

A regularização fundiária, por ser uma questão complexa e detalhada, de complexidade normativa grande e que, na maioria das vezes, demora muitos anos para sua concretização por ter leis que disciplinam e regulamentam o procedimento, é apresentada de forma tímida no Plano Diretor Participativo de Caratinga, somente com diretrizes. Todavia, sua presença garante que a efetivação seja direito dos cidadãos.

A Lei nº 3.025/2007, Título 1 “Dos Princípios Fundamentais do Plano Diretor Participativo”, art. 2º, “são princípios do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga; I – O desenvolvimento sustentável [...]” (CARATINGA, 2007). Antes de tudo, a regularização fundiária para ser realizada tem que estar pautada na sustentabilidade.

No Título 3 “Dos Instrumentos Normativos”, art. 4º, “são Instrumentos Normativos Complementares ao Plano Diretor Participativo: III – A lei de Parcelamento [...]” (CARATINGA, 2007). Para que haja aplicação do princípio proposto, qual seja o desenvolvimento sustentável, são necessários mecanismos para tanto e, por isso, é apresentado o instrumento normativo para efetivar o princípio. A lei de parcelamento tem grande importância para aplicar diretrizes que não são mencionadas no Plano Diretor e não abarcam as especificidades locais, que não são trazidas pela lei de regularização fundiária.

No Capítulo 2 “Do Desenvolvimento da Macrozona Urbana”, art. 20, “os novos Parcelamentos do Solo deverão seguir as Diretrizes Municipais que serão expedidas definindo usos, coeficientes de ocupação, volumetria, localização de áreas verdes e institucionais e sistema viário principal ou articulador.” (CARATINGA, 2007). Esse artigo demonstra que os parcelamentos do solo devem seguir diretrizes estabelecidas através de estudos técnicos que analisam as questões apresentadas em relação às geoespecificidades da cidade. A característica territorial da cidade de Caratinga, já demonstrada com as zonas formadas pelas peculiaridades históricas, deveria ser articulada através de estudos e parcelamentos do solo, o que ainda que sejam demandados perícia, tempo e verbas, são necessários para articulação no território.

Já no Capítulo 3 “Moradia”, art. 27, “deverão ser adotados os programas de regularização fundiária, abrangendo não só moradias, mas também loteamentos clandestinos, que deverão enquadrar-se aos parâmetros legais.” (CARATINGA, 2007).

Este traz, de forma expressa, a obrigação de adoção dos programas de regularização fundiária, nos quais devem ser enquadrados aos parâmetros legais as moradias de assentamentos humanos e loteamentos clandestinos. Em outros termos, o artigo garante ao cidadão o direito de ter sua moradia regularizada, independente de tiver sido derivada de loteamento clandestino.

No Título 10 “Das infraestruturas”, os art. 112, 113, 115, 116, 119 e 123, entre outros, tratam de infraestrutura que, para que haja regularização fundiária, é necessária à implantação do necessário (transporte, saúde, resíduos sólidos, efluentes, iluminação) pelo poder público:

Art.112 Todas as moradias do Município, quer sejam urbanas ou rurais, devem ser dotadas de infraestrutura de abastecimento de água, coleta de esgotos, coleta de resíduos sólidos, energia elétrica e acesso aos equipamentos de comunicação.

Art. 113 Todas as moradias urbanas e rurais devem oferecer acesso aos transportes públicos e aos equipamentos de educação e saúde básicos. [...]

Art. 115 Os resíduos sólidos deverão ser coletados separados nas categorias postas para a coleta seletiva.

Art.116 As lixeiras, enquanto equipamento urbano devem ser distribuídas nas áreas de caminhamento de pedestres. [...]

Art. 119 A iluminação pública deve contemplar todas as vias públicas habitadas. [...]

Art. 123 Nas áreas urbanas, os esgotos deverão ser recolhidos em emissários, após o que serão tratados antes de seu lançamento. (CARATINGA, 2007).

Por fim, no Título 15 “Das Disposições Transitórias”, art. 157, “as áreas passíveis de recepção da Transferência do Direito de Construir devem ser regulamentadas no prazo máximo de 180 dias.” (CARATINGA, 2007), demonstrando que a regulamentação tem prazo para ocorrer. A regulamentação dentro deste prazo é de difícil conclusão, devido a empecilhos normativos que a regularização fundiária pressupõe, como a titulação e registro da terra na esfera jurídica, a urbanização do assentamento, a urbanística do regime urbanístico da área e a social de auto-organização.

O Plano Diretor, por si só, é ainda vago, pois não trata as especificidades que compõem todas as dimensões temporo-espaciais para que a regularização fundiária seja realizada. Inicialmente é preciso atentar que são vários atores envolvidos no processo de regularização fundiária. Os municípios têm autonomia para legislar sobre assuntos de interesses locais e o programa de regularização fundiária geralmente fica a cargo da Secretaria Municipal de Habitação ou da Secretaria Municipal de Planejamento ou de

Desenvolvimento Urbano. Para finalização do processo e consolidação do registro do título e repasse da propriedade, é necessária a realização pelo cartório de registro de imóveis. A defensoria pública atua com as famílias que não têm condições de arcar com os custos dos processos judiciais e honorários advocatícios. Devido aos processos judiciais, o Tribunal de Justiça de cada estado também irá intervir na falta de normas ou surgimento de dúvidas. Já o Ministério Público atuando na defesa da ordem e interesses sociais. E, enfim e não menos importante, a participação da população da área no processo de decisões, na elaboração do projeto e na execução das obras (BARROS, 2007).

Tendo em vista se tratar de um processo normativo, evitam-se arbitrariedades, pois intervenções estão adstritas à lei, impedindo ainda que o interesse individual seja capaz de obstar as diretivas públicas (CARVALHO, 2007). Assim, com respaldo legal, o administrador público local poderá evitar o uso especulativo do imóvel, conferindo-lhe destinação de acordo com os interesses locais.

A regularização fundiária é uma intervenção para realizar satisfatoriamente um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social de um propósito interdisciplinar, de forma conjunta e integrada com as seguintes dimensões: regularização jurídica dos lotes, urbanização/reurbanização do assentamento, adequação da legislação urbanística, apoio e motivação dos moradores para a auto-organização, associativismo e a cooperação mútua para melhor qualidade de vida e da comunidade (ALFONSIN, 2006).

Para a aquisição de propriedade de um bem imóvel e de outros direitos reais no Brasil, não basta somente o contrato de compra e venda, concessão de direito real de uso ou doação. É necessário o registro no cartório de registro de imóveis para que haja transferência da propriedade ou de outro direito real, conforme o art. 1227 do Código Civil de 2002. Por isso, a regularização fundiária somente concretiza seus objetivos quando os títulos são concedidos aos beneficiários (BRASIL, 2010).

Ao se comparar o discurso com a prática em relação à regularização fundiária, verifica-se avanço, ainda que seja um processo burocrático e moroso. Há relatos de regularizações em andamento em Caratinga por iniciativa pública e/ou privada, sendo que, para melhor exemplificar a questão, será apresentado um estudo de caso de uma regularização fundiária em andamento: um assentamento humano denominado Portelinha.

### **3.2.1. Estudo de caso de regularização fundiária: Portelinha**

A história em particular se iniciou quando um loteamento chamado Boa Vista, a 400 metros do bairro Boa Esperança na estrada de acesso ao Distrito de Dom Lara, que fica a Oeste de Caratinga (latitude -19.7667 e longitude -42.2167), foi implantado pelo próprio proprietário da terra, com a comercialização de lotes para fins urbanos. Atualmente, esses lotes estão ocupados em gleba denominada Fazenda Boa Vista, com aproximadamente área total de 55,69 ha, dividida em 310 lotes e com área média de 200 metros quadrados. A mesma situa-se na área de expansão urbana de Caratinga, com matrícula sob o nº 19.552, fls. 01/22, do livro 02, do Cartório de Registro de Imóveis de Caratinga (TAC, 2016).

Tramita na 2ª Vara Cível da Comarca de Caratinga a Ação Civil Pública instaurada sob o nº 0134.08.109821-9, ajuizada no dia 26 de novembro de 2008, com intuito de impedir a continuidade de instalações irregulares do loteamento e a negociação indevida dos lotes não aprovados, que obriga o loteador a restaurar o estado primitivo do imóvel. No entanto, houve substancial alteração no empreendimento desde o ajuizamento da mencionada ação, devido à ocupação irregular de parte do imóvel (TAC, 2016). Em 2009, a obra foi embargada.

No ano de 2010, ocorreu a ocupação no local por uma comunidade chamada Portelinha, onde moradores integrantes do Movimento Sem Teto do Córrego Boa Vista ocuparam o terreno particular em questão. Alguns integrantes alegaram publicamente que compraram lote naquela área, com a promessa de que teriam infraestrutura básica para iniciarem a construção de casas. Não houve fiscalização da Prefeitura, somente uma placa colocada com o escrito de se tratar de terreno irregular. O que intrigou os moradores à época foi a construção de uma igreja. Diego Damasceno, líder do movimento, afirmou achar “interessante” e indignado com a situação. O Promotor de Justiça, por sua vez, constatou que, de fato, houve venda de alguns lotes, inclusive em área de proteção ambiental, justificando também o embargo do terreno. A advogada do proprietário informou que estava em fase de coleta de informações (CARATINGA SUPER, 2010).

A dificuldade de famílias que ocuparam o local perdurou no tempo, com infraestrutura precária e sem condições básicas necessárias de subsistência, vivendo por vezes em casas de pau a pique, sem energia elétrica, água potável e coleta de esgoto,

conforme a reportagem de janeiro de 2012 (RÁDIO CARATINGA, 2012), na qual o pedreiro Wemerson, sua esposa Maria José e seus quatro filhos passaram dificuldades por falta de moradia adequada, sobrevivendo com água de mina e à luz de velas.

As irregularidades estão compreendidas no fato de que o empreendimento do loteamento foi iniciado sem licença prévia ambiental e aprovação do projeto urbanístico pelo município, o que infringiu a Lei Federal nº 6.766/1979 e a Lei Municipal nº 1.580/85. Posteriormente, o loteamento obteve a aprovação do projeto urbanístico pelo município de Caratinga, através do Decreto executivo nº 1.512/12 de 08/11/2012 e anuência prévia e condicional do CODEMA em 26/06/2012 (TAC, 2016). Entretanto, a licença ambiental concedida pelo CODEMA se trata de uma Licença Corretiva Preliminar, pois está pendente a regularização e adequação do empreendimento às condicionantes do documento. Além disso, não há infraestrutura básica necessária, conforme previsto na Lei Federal nº 6.766/1979 (TAC, 2016).

Em 22 de junho de 2011 o Governo do Estado de Minas Gerais emitiu uma declaração nº 452919/2011 informando ao proprietário do Loteamento Sr. Mário Pena Júnior acerca do formulário protocolado para licenciamento ambiental que, conforme a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, o loteamento não é passível de licenciamento, nem mesmo de autorização ambiental para funcionamento pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. Declara ainda que o proprietário não está desobrigado de obter junto aos órgãos ambientais competentes outorga para captação de água pública, além de intervenção em área de preservação permanente e supressão de vegetação e anuência do órgão gestor.

O Memorial de Sistema de Drenagem Urbana, realizado em agosto de 2011 pelo engenheiro Marcelo de Lima Beloni, trouxe uma proposta de um sistema de drenagem que lançará as águas coletadas em dois pontos no leito de água e uma rede em manilha de concreto no curso que tangencia o empreendimento, através do método Manning<sup>4</sup>.

O Memorial de Sistema de Coleta de Esgoto projetou a coleta como separadora absoluta, não conduzindo a água pluvial, e o projeto seria de passar no terço da rua, no lado oposto ao da rede de abastecimento. Seria de PVC OCRE, com profundidade de recobrimento de 1m para possibilitar o esgotamento sanitário dos imóveis, determinado de acordo com a topografia do loteamento, e o dimensionamento das tubulações

---

<sup>4</sup> A fórmula de Manning é uma expressão do coeficiente de Chèzy para o cálculo da velocidade da água em canais abertos e tubulações.

levando em consideração os resultados das vazões, o levantamento topográfico e a capacidade de auto-limpeza dos condutos. Os parâmetros de dimensionamento levaram em consideração o consumo per-capita de 150 litros por habitante por dia e utilizada a fórmula Manning (BELONI, 2011b).

Já o Memorial de Sistema de Abastecimento de Água teria como ponto de partida o sistema já existente pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA. O projeto prevê que a rede de distribuição seja assentada no terço esquerdo da pista de rolagem, o qual atenderia todos os lotes por gravidade, e seria dimensionada pelo método do seccionamento fictício pela fórmula Hazen-Willians, através do cálculo da perda de carga. Seria calculada somente a vazão final, de dimensionamento do sistema de abastecimento de água, pois o projeto foi feito para um loteamento sem população inicial (BELONI, 2011c).

O Relatório de Controle Ambiental/Plano de Controle Ambiental teve finalidade de seguir a Legislação Estadual nº 7.772/80 sobre proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. O COPAM verificou que o potencial poluidor do loteamento é baixo, mas ainda assim não sendo passível de licenciamento e, por isso, o objetivo deste relatório foi a regularização junto aos órgãos ambientais competentes. As necessidades de execução das obras de urbanização, como energia elétrica, deveriam ser atendidas pela Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG, já o abastecimento de água e esgotamento sanitário, pela COPASA. Como anteriormente a área era zona rural e o uso do solo era predominante para as atividades agrícolas, os atributos físicos são favoráveis, com custo baixo para instalação de redes de abastecimento de água e energia. O objetivo deste plano era promover o parcelamento da área de expansão urbana para atender a função social do imóvel, atender a demanda regional dos imóveis residenciais e o melhor aproveitamento e destinação da área, de acordo com o desenvolvimento socioeconômico e equilíbrio ambiental. No projeto urbanístico, os lotes devem possuir área mínima de 125 m<sup>2</sup> e 5m de frente, além de áreas destinadas a sistemas de circulação e espaços livres de usos comunitários, como praças e jardins (CARVALHO, 2011).

O Projeto Técnico de Reconstituição da Flora – PTRF e arborização de vias tiveram o objetivo de promover o enriquecimento da fauna e conseqüentemente da flora para diminuir o impacto ambiental e a supressão da vegetação, além de proporcionar conforto aos moradores (que à época do projeto eram futuros moradores), além de

compensar os impactos advindos das obras de instalação do empreendimento. Por isso, o PTRF previa um enriquecimento florístico de espécies nativas, com emprego de técnicas adequadas em função da avaliação detalhada das condições do local, como método de preparo do solo, adubação, técnicas de plantio, manutenção e manejo da vegetação. A reconstituição seria pelo plantio de mudas, com o objetivo de proteger rapidamente o solo contra a erosão e garantir o sucesso da recuperação. A previsão das atividades teria início em 2012, com monitoramento constante, avaliação e monitorias semestrais por dois anos (CARVALHO, 2011b).

Em 23 de abril de 2012, a COPASA emitiu um documento de viabilidade técnica para o abastecimento e distribuição de água para o Loteamento Boa Vista, atestando a viabilidade do abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário, operação e manutenção dos sistemas, após a implantação do empreendimento (SIQUEIRA, 2012).

No dia 30 de outubro de 2014, a COPASA emitiu uma comunicação externa DPLE/DTCA 2273/2014 ao proprietário do terreno, em atendimento a solicitação deste, com o encaminhamento da Diretriz Técnica Básica, que dá suporte na elaboração do projeto básico, elétrico e estrutural do sistema de abastecimento de água e esgoto, contendo os dados do empreendimento, ponto de tomada da água e ponto de coleta do esgoto sanitário (SILVA, 2014).

Entretanto, nenhum desses projetos foram adotados e os moradores continuaram a vivenciar um quadro de desilusão pela falta de infraestrutura e apoio governamental. Em agosto de 2014, o quadro de desilusão dos moradores da Portelinha ainda era latente, pois as condições precárias persistiam a cerca de quatro anos. Segundo um jornal local (DIÁRIO DE CARATINGA, 2014), os moradores se sentiam esquecidos, abandonados, sem apoio do poder público, somente com promessas em épocas de campanha – como a Lei Municipal nº 3.319/2012 para regularização do bairro e o Decreto Municipal nº 1518/2012 para regularização do loteamento – e depois esquecidas. Os moradores que ocuparam estão dispostos ao pagamento do lote, mas precisam de condições básicas de subsistências, pois as moradias e a infraestrutura são precárias. A partir do Diário de Caratinga (2014), Diego Damasceno tinha dificuldades de contato na Prefeitura e trazia a proposta do movimento como uma busca de qualidade de vida, mas que somente sobrevive com a ajuda de amigos, sem apoio governamental. Na época em que a comunidade Portelinha foi constituída como uma favela, os índices

de criminalidade aumentaram consideravelmente pela falta de iluminação elétrica à noite. Alguns moradores usavam “bicos” de luz, outros sequer isso. A água era proveniente de uma nascente que tinha acesso de animais, pois não havia sistema de captação, somente uma mangueira que em épocas de enchente ou queimada impossibilitava a captação de água (DIÁRIO DE CARATINGA, 2014). O esgoto era despejado no córrego Sales, que em seguida se torna o São João e posteriormente o rio Caratinga (VANGOGH, 2014). Ainda na estrada de acesso à Portelinha, um lixão a céu aberto estava sendo constituído, onde resíduos de diversos tipos eram despejados irregularmente (BORSARI, 2015).

A **Figura 2** demonstra a situação precária que os moradores da Portelinha viviam à época, levando em consideração que por serem pessoas vulneráveis socialmente, geralmente trabalhadores que ainda utilizam animais como carroceiros e outros que vivem à margem da sociedade, constroem as moradias de forma precária, sem infraestrutura básica e nem apoio do poder público.



**Figura 2.** Moradores da “Portelinha” ganham o direito de permanecer no loteamento.  
Extraída de: DIÁRIO DE CARATINGA, 2014.

Em outubro de 2014, os moradores que continuavam a conviver com a difícil realidade de não possuir infraestrutura, água tratada, luz e transporte público, se depararam com a ameaça de desocupação, com a intimação do líder do movimento para se defender em quinze dias da ação de reintegração de posse, ajuizada pelo proprietário do terreno no ano de 2011. Ailton Clemente Cassimiro, morador da Portelinha, afirmou: “comprei o meu lote em 36 prestações, já quitei 24 e faltam 12. Parei de pagar porque disserem que iria perder o meu dinheiro e que o loteamento era clandestino. Estou sem ação, não sei o que fazer, mas não perco minhas esperanças e confio na justiça.” (DIÁRIO DE CARATINGA, 2014). Já o morador José Cornélio declarou:

Ninguém fez nada por nós até agora. Nas eleições não faltaram cabos eleitorais e até candidatos pedindo votos para os moradores da Portelinha, mas não veio nenhum tipo de ajuda. E para piorar, querem nos tirar daqui. Assim como outras pessoas, gastei meu dinheiro para levantar minha casinha. Vou ficar no prejuízo? (DIÁRIO DE CARATINGA, 2014).

A **Figura 3** ilustra a precariedade com a qual viviam os moradores da Portelinha, sem energia elétrica e pavimentação, casa de tijolos sem acabamento, esgoto e água canalizada. Observa-se uma divisão precária dos lotes e um pouco de resíduos pelo local, sem coleta pública.



**Figura 3.** Moradores da “Portelinha” ganham o direito de permanecer no loteamento. Extraída de: DIÁRIO DE CARATINGA, 2014.

Diante da indignação, várias manifestações na Câmara dos Vereadores de Caratinga ocorreram nesse período, com os moradores da Portelinha tentando entrar em acordo com o proprietário, além de reunião com as partes envolvidas e o defensor de

justiça. A Associação dos Sem Teto de Caratinga (ASCA), presidida pelo João Lourenço, também apoiou a causa da Portelinha e houve criação da Associação da Portelinha, em 12 de outubro de 2014, com a finalidade de buscar alguma negociação com o proprietário do local. As manifestações trouxeram o apoio de alguns vereadores à época (CARATINGA SUPER, 2014; JORNAL REGIONAL, 2014).

Apresentaram-se a justificativa da existência de parcelamentos irregulares do solo urbano em áreas de proteção ambiental, que acarretariam impactos negativos ao meio ambiente devido à ocupação desordenada, com a supressão de vegetação, danos à fauna, erosão, impermeabilização dos solos, assoreamento dos rios, depósito irregular de resíduos sólidos e efluentes, edificações em áreas de risco, além de danos ao erário público. Com essa preocupação e para assegurar o cumprimento das normas que disciplinam o parcelamento do solo urbano, preservação do meio ambiente, saúde, segurança e qualidade de vida da população, foi instaurado o inquérito civil nº 0134.15.000469-2, em trâmite na 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Caratinga (TAC, 2016).

Nos termos da Constituição Federal de 1988, art. 225 *caput* e 214 *caput*, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. Cabe ao poder público e a coletividade preservá-lo para a presente e as futuras gerações. Ainda na Constituição Federal de 1988, art. 23, incisos VI e VII, é competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição.

O Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, art. 2º, fixa as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente; [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental [...]. (BRASIL, 2001).

Em vista do cenário ao qual se encontrava, com a possibilidade de acordo entre as partes o Ministério Público em suas atribuições legais, com fundamento no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, alterado pelo art. 113 da Lei nº 8.087, de 11 de novembro de 1990, foi lavrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no dia 3 de fevereiro de 2016, nos autos do inquérito civil nº 0134.15.000469-2, sendo uma parceria entre o proprietário e moradores ocupantes.

O objetivo do TAC é proceder à regularização ambiental e urbanística do Loteamento Boa Vista, popularmente conhecido como Portelinha, com retificação da aprovação dos projetos urbanísticos. O município de Caratinga ainda é parte do TAC, juntamente com o proprietário, no intuito de adequar o projeto urbanístico às normas ambientais e urbanísticas e realidade atual, com realização de obras de infraestrutura (TAC, 2016).

O fato foi divulgado na imprensa local, dando apoio à vulnerabilidade social vivida por moradores, mencionando as principais obrigações do proprietário e da Prefeitura numa parceria público-privada formalizada através do TAC e, também, a aplicação de multas pelo descumprimento. Os duzentos ocupantes da Portelinha foram representados por João Lourenço junto à Promotoria e na assinatura do TAC (DIÁRIO DE CARATINGA, 2016), após ampla discussão, com aprovação de noventa e duas famílias beneficiadas para inclusão no empreendimento habitacional no Loteamento Boa Vista (FARIA, 2016). João Lourenço afirmou que esse acordo dá a esperada garantia às duzentas famílias de que elas não sejam retiradas do local, o que agradou os moradores (DOCTUM TV, 2016). Os moradores, em contrapartida, se comprometeram a trabalhar em sistema de mutirão nas obras de infraestrutura (A SEMANA, 2016) e o dia de trabalho será descontado no total devido do lote (JORNAL REGIONAL, 2016).

A **Figura 4** mostra *outdoor* colocado na entrada da estrada para o loteamento, declarando que este foi aprovado pela prefeitura e que está em processo de regularização, o que pode dar esperança aos moradores e informação para a população em geral.



**Figura 4.** Prefeitura e Ministério Público avançam na regularização da Porletinha: entrada do Loteamento Boa Vista (Comunidade Portelinha).  
Extraída de: PORTAL DO MUNICÍPIO DE CARATINGA, 2016.

Já a **Figura 5** mostra a Portelinha no ano de 2016. Já é possível notar que está ganhando forma de bairro o território. A vulnerabilidade está cedendo lugar à infraestrutura e urbanização, com a presença de mais casas, automóveis. A construção de uma igreja fomenta a formação da comunidade, onde interações estão sendo redefinidas e valorizadas.



**Figura 5.** Prefeitura e Ministério Público avançam na regularização da Porletinha: vista parcial do Loteamento Boa Vista (Comunidade Portelinha).  
Extraída de: PORTAL DO MUNICÍPIO DE CARATINGA, 2016.

Em seguida, a **Figura 6** também é uma imagem de 2016 do território da Portelinha, a qual trata desse desenvolvimento territorial com o avanço na regularização e urbanização, os terrenos estão com demarcação por cerca, as casas estão sendo construídas e já rebocadas, de alvenaria, com telhado, algumas pintadas e outras em construção.



**Figura 6.** Prefeitura e Ministério Público avançam na regularização da Porletinha: vista parcial do Loteamento Boa Vista (Comunidade Portelinha).  
Extraída de: PORTAL DO MUNICÍPIO DE CARATINGA, 2016.

Na **Figura 7**, é possível ter mais uma imagem panorâmica de Portelinha, onde casas são construídas em alvenaria e com telhas e não mais pau a pique, como no início da comunidade, e há divisão de lotes e separação de locais de passagem, como ruas e estradas. Há casas já pintadas e rebocadas. A comunidade e o loteamento estão formando seu território de acordo com suas concepções, inseridas em um território normado.



**Figura 7.** Prefeitura e Ministério Público avançam na regularização da Porletinha: vista parcial do Loteamento Boa Vista (Comunidade Portelinha).  
Extraída de: PORTAL DO MUNICÍPIO DE CARATINGA, 2016.

O direito à cidade contemporânea decorre da produção do espaço por redes avançadas, que foram estabelecendo relações hierárquicas através do tempo por trocas de diversas formas, sejam trocas políticas, comerciais, entre outras caracterizadas pelas relações de poder. Estas estão, por sua vez, escalonadas e caracterizadas pela escala nacional-local, sendo que a cidade representa o local ou micro, representado pela normatização de garantias às necessidades básicas para viver a cidade, ou seja, garantir aos cidadãos condições mínimas de infraestrutura e participação. Tal contexto está inserido em um determinado território e, por isto, é preciso ser objeto de análise, pois cada território tem suas particularidades de gestão que devem ser compreendidas sob uma ótica interdisciplinar.

Conforme Di Pietro (2002), a parceria está relacionada com a designação de todas as formas de sociedade que, mesmo sem formar nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado para a consecução de fins de interesse público. Já a parceria público-privada é um acordo de cooperação entre o setor público e a iniciativa privada, com o intuito de implantar projetos e atividades de interesse público, no qual as responsabilidades são compartilhadas entre os dois entes e os riscos

e benefícios são advindos da utilização ou exploração do próprio objeto (BRITO, 2005). O suporte dessas parcerias é obtido pelo Plano Diretor Municipal e Estatuto da Cidade.

A ideia de se efetivar parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade, para superar as dificuldades existentes e enfrentadas pelo Estado, tem histórico no Brasil na década de 1970 e, a partir de então, vem ganhando força política. A parceria público-privada incorpora noções de participação da sociedade civil organizada, através de associações locais, mas a iniciativa privada tem um papel de destaque. Ainda, a possibilidade de flexibilização da legislação na normatização do uso do solo no território urbano pode ser real, mas sua efetivação depende de vários fatores da operação, podendo, inclusive, ser um instrumento para os interesses do mercado excludente (MARICATO; FERREIRA, 2002).

O território usado revela, de um lado, a estrutura global de uma sociedade e, de outro lado, a complexidade do seu uso (SANTOS, 2000 a). Tendo em vista que os atores hegemônicos entendem o território usado como recurso, no qual visa garantir a realização de seus interesses particulares, conduz a uma necessidade constante de adaptação do seu uso no aprofundamento da divisão social e territorial do trabalho, com seletividade de investimentos econômicos geradores do uso corporativo do território, o que gera uma singularidade de lugares na busca de adaptação com o meio geográfico local. Dessa forma, o território tido como ator e a sociedade tida como objeto da ação é o melhor caminho de criar um enfoque que possibilite a intervenção que abrange os interesses da maior parte da população.

Segundo o Estatuto da Cidade, Seção X, art. 32, §1º:

“Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).”

As operações urbanas apresentadas no Estatuto da Cidade não estão ligadas somente a megaprojetos que geram altos lucros imobiliários para a iniciativa privada (MARICATO; FERREIRA, 2002), podendo ocorrer de forma micro e local, onde o poder público coordenará intervenções e medidas a serem implementadas na área delimitada, conforme lei municipal e Plano Diretor.

Quanto às obrigações inerentes à Portelinha, o proprietário com o TAC se comprometeu a se abster de comercializar os lotes enquanto não houver devido registro; apresentar relação dos compradores antigos e novos sob pena de multa; apresentar levantamento topográfico do imóvel; refazer o projeto urbanístico para adequar a realidade do empreendimento com todas especificidades apontadas no documento; cumprir as condicionantes do CODEMA; requerer a aprovação dos projetos de esgotamento sanitário e abastecimento de água junto à COPASA; requerer a aprovação dos projetos de energia elétrica à CEMIG; protocolar o registro do ato de aprovação do loteamento no cartório correspondente; com o registro do parcelamento, poderá comercializar conforme modelo de contrato apresentado ao *parquet*; prestar caução de imóvel; e impedir eventuais invasões até o recebimento do loteamento pelo município de Caratinga (TAC, 2016).

Tendo em vista que o loteamento foi classificado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo poder público municipal, o proprietário ainda se comprometeu em compensação pelos danos morais coletivos a não retirar famílias vulneráveis economicamente que residem no loteamento, devido às ocupações irregulares; respeitar o direito de preferência na aquisição dos lotes dessas famílias, observado o limite máximo do valor dos imóveis que foram negociados com os adquirentes primitivos do loteamento, sem considerar juros e atualizações, com forma de pagamento condizente a situação econômica do ocupante; e, ainda, implementar e arcar com os custos da construção de um imóvel com o fim de instalar equipamento de uso público e interesse social nos termos previstos (TAC, 2016).

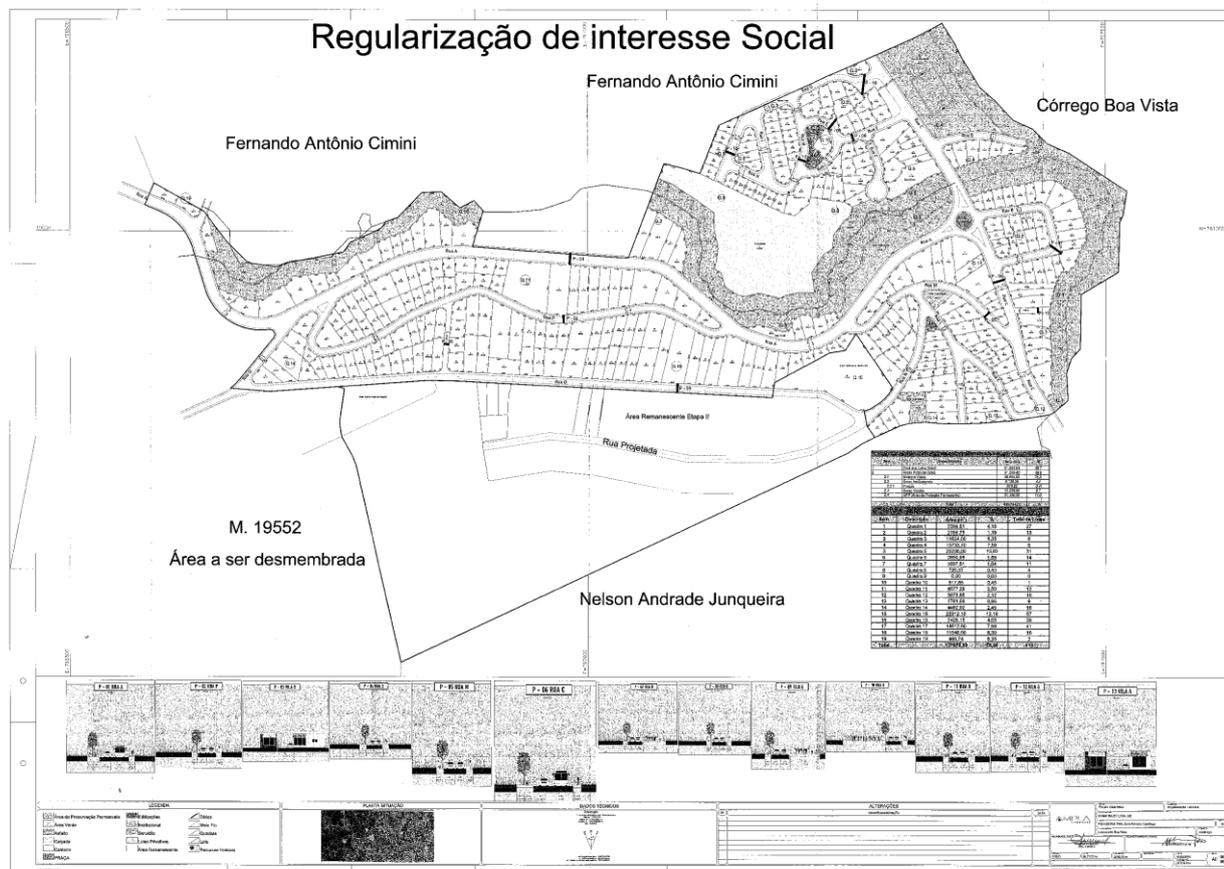
Quanto ao município de Caratinga, o mesmo se comprometeu a realizar o levantamento socioeconômico e cadastramento das famílias que ocupam o loteamento, com identificação das que estão em áreas de risco, áreas verdes e institucionais. Ademais, deverá concluir a análise de requerimento de aprovação do loteamento; realizar fiscalização sobre o andamento das obras de infraestrutura, se estão em conformidade; emitir relatório, termo de verificação de obras e de forma subsidiária ao proprietário; e promover a regularização do loteamento. Por fim, compromete-se a instituir serviços de coleta de lixo e limpeza das vias públicas (TAC, 2016).

As obrigações comuns do proprietário e do município no TAC são a celebração de acordo na ação 0134.08.109821-9, já mencionada. Todas as obrigações de fazer ou não fazer implicam em multa no descumprimento, sendo que a fiscalização do

cumprimento dessas obrigações ficará a cargo do Ministério Público de Minas Gerais e município. Ainda há condições gerais de que o TAC não impede o prosseguimento de apuração dos fatos, não exime as partes do cumprimento das obrigações assumidas, obriga as partes e os sucessores ao cumprimento e elege o foro para dirimir eventuais questões do TAC.

O TAC foi assinado no início de 2016 e, periodicamente, ocorrem audiências no CODEMA para apresentação e fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. Teria uma audiência marcada para o dia 21/12/2016 às 13:00 horas no CODEMA em Caratinga, mas não houve audiência por ausência de quórum, sendo que esta que subscreve esteve presente no local.

Vários documentos são elaborados para cumprimento do TAC e regularização do loteamento, como: a matrícula do imóvel, o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ERT) do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA-MG), o Projeto de Arborização de Vias, o Projeto Técnico de Reconstituição da Flora (PTRF) e Arborização de Vias, as Diretrizes Técnicas Básicas da COPASA, o Relatório de Controle Ambiental – Plano de Controle Ambiental, o requerimento para licenciamento ambiental do empreendimento, o documento de viabilidade técnica para abastecimento e distribuição de água da COPASA, o memorial e mapa do sistema de abastecimento de água, o memorial e mapa do sistema de coleta esgoto, o memorial e mapa do sistema de drenagem urbana. A seguir, a **Figura 8** representa o mapa de regularização do loteamento.



Em um protocolo feito pelo proprietário onde está inserida a Portelinha, sob o nº 9837/16, datado de 19/09/2016, foi solicitada a aprovação do loteamento. O Registro de Responsabilidade Técnica – RRT assinado pelo arquiteto e urbanista Bruno Reis Alcântara traz o projeto urbanístico do Loteamento Boa Vista, situado em zona de expansão urbana. E o CREA-MG realizou de setembro a outubro de 2016 as seguintes atividades técnicas: execução e coleta de dados-agronomia topografia; projeto meio ambiente e relatório de controle ambiental e plano; controle ambiental RCA e PCA, projeto agronomia de arborização urbana; e projeto agronomia projeto técnico de reconstituição da flora, ou seja, levantamento topográfico cadastral.

O projeto de arborização de vias do Loteamento Boa Vista, realizado pela Ampla Geourbanismo e assinado por Daniele Souza de Carvalho Teixeira, engenheira agrônoma, no ano de 2016, retrata que a arborização urbana, por estar diretamente ligada à qualidade do ar e os aspectos estéticos, é imprescindível para a qualidade de vida de várias gerações, além de constituir parte da identidade de uma cidade. O Loteamento Boa Vista, conforme esse projeto, tende a priorizar a sustentabilidade

ambiental em ações que regularizem e transformem o espaço urbano, com objetivo de promover o enriquecimento paisagístico, adotar planejamento de arborização visando proporcionar, além da função paisagística, uma convivência harmoniosa dos habitantes com os componentes urbanos para melhorar a qualidade de vida. Além disso, executar o projeto de forma que atenda o programa de compatibilização da arborização com as redes de distribuição de energia elétrica.

Vários fatores são considerados para o planejamento da arborização, como as condições ambientais e locais, características de cada espécie, largura das calçadas, recuo das casas e a partir desses indicadores criar um escopo para escolha das espécies e demais elementos do meio urbano, para em seguida proceder sua execução. Foram sugeridas a implantação do projeto e plantação das espécies nativas da mata atlântica após a adequação da infraestrutura, sendo que as construções já existentes serão mantidas. O maior desafio apresentado é coexistência das espécies com as redes de energia elétrica, mas isso se dá principalmente pela escolha errada da arborização (TEIXEIRA, 2016).

O Projeto Técnico de Reconstituição da Flora – PTRF, feito pela Ampla Geourbanismo e assinado pela engenheira agrônoma Daniele Souza de Carvalho Teixeira, tem como objetivo promover o enriquecimento da flora e fauna para melhorar as condições ambientais, paisagísticas e de conforto dos moradores para compensar o impacto ambiental advindo da urbanização da área. As características da região foram levantadas nesse estudo, como relevo, solo, clima, fauna e flora (TEIXEIRA, 2016).

Para o projeto de reconstrução tem-se a prerrogativa de reabilitar a área de preservação permanente e de áreas verdes de empreendimento com enriquecimento florístico de espécies da flora nativa, inclusive com o objetivo de melhorar o aspecto faunístico. A área de preservação ambiental totaliza 31.160,30 m<sup>2</sup> e a área verde a ser reabilitada totalizam 12.298,90 m<sup>2</sup>. As formas de reconstrução serão através do plantio de mudas nas áreas de preservação permanente que podem contemplar espécies arbustivas e arbóreas como espécies pioneiras e clímax. E a recuperação de áreas verdes será mediante a condução de regeneração natural de espécies nativas. Para a implantação possui a previsão de início em 2016 e término em 2018, com monitoramento constante e avaliações da situação nutricional das espécies plantadas (TEIXEIRA, 2016).

Em julho de 2016, o valor do lote foi discutido e chegou-se ao de R\$90,00 o m<sup>2</sup>, exceto os lotes de frente para a estrada. Cerca de 250 lotes já foram cercados, com promessas de projetos que incentivam a qualidade de vida dos moradores por parte do proprietário (DOCTUM TV, 2016).

Posto isso, é possível afirmar que a Portelinha adveio de uma parceria público-privada com intervenção do Ministério Público, conjuntamente à apresentação do modelo de sustentabilidade e de benefícios para famílias vulneráveis. Mas será que esse modelo de fato privilegia os moradores e concede o direito à cidade?

A busca pelo direito à cidade, decorrente da urbanização contemporânea, foi almejada e imprescindível para as famílias que moram na Portelinha, ao longo dos seis anos de ocupação. As políticas públicas nem sempre cumpriram fielmente o papel social que deveriam e, mesmo com a constituição do território, a cidade ilegal criou a necessidade de adequá-la à cidade legal, com a regularização fundiária daquele loteamento inicialmente clandestino, por parte do próprio proprietário, e posteriormente embargado, pelo poder público – anos mais tarde, juntos numa parceria.

Tendo em vista que a Portelinha se situa em área de expansão urbana e que a terra urbana é mais valorizada à rural, questiona-se intencionalidade do proprietário do loteamento e da parceria realizada depois. A terra rural periférica força a administração pública a levar a urbanização (infraestruturas e prestação de serviços) para lá, o que acaba por fragmentar e dispersar a cidade, o que é um grande problema no caso de Caratinga. E esta tática é de interesse do mercado imobiliário, pois incentiva a construção de loteamentos. Isto onera o poder público e força-o a esticar o perímetro urbano e urbanizar outras áreas, o que vai de desencontro com a sustentabilidade e sua cidade compacta, contrariando o Estatuto da Cidade. Os moradores da Portelinha acreditam no discurso hegemônico e pelos depoimentos midiáticos expostos estão felizes com o acordo.

Maricato e Ferreira (2002) afirmam que a aplicação e interpretação das leis dependem das circunstâncias, que no Brasil há histórico de “leis que “pegam” e “leis que “não pegam”, no qual os direitos estão relacionados a uma parte da sociedade distinguida pelo patrimônio (sociedade patrimonialista). A ilegalidade urbanística e exclusão social proporcionam lei e modernidade para alguns, enquanto outros ficam à margem, em condições primárias de subsistência. Segundo Machado (2011), o problema atual do planejamento das cidades está relacionado à coexistência de uma

cidade “legal” e outra “ilegal”, o novo papel do Estado, a crise econômica enfrentada por todas as esferas do poder público, o surgimento do princípio da governança e o encorajamento à utilização das parcerias público-privadas.

O discurso desta parceria pode apresentar certa fragilidade, pois promete devolver aos cofres públicos parte da valorização sofrida pelos imóveis, com as mudanças na legislação de uso e ocupação do solo: ao permitir a compra de exceção à lei do zoneamento, com direito de construir além do permitido, aumento da ocupação do terreno ou instalação de atividade não prevista em lei mediante a compra do terreno, vinculado ao mercado imobiliário (FIX, 2000).

É muito importante o procedimento de regularização fundiária para moradores da Portelinha que viviam em situação de vulnerabilidade social, em um território agora normado. Entretanto, até que ponto o discurso está coberto de boas intenções? Questiona-se um discurso que privilegia a especulação imobiliária ao interesse social, no primeiro momento. É preciso analisar se nesse discurso há questões de interesse capitalista, com valorização imobiliária decorrente da parceria público-privada e que interessa ao poder público e privado, em detrimento da sociedade civil. E analisar o possível descaso inicialmente vivido pelas famílias, as quais tiveram seus direitos suprimidos ao longo de anos e, no discurso de reparação, foram retratadas como um privilégio e não como direito de algo que deveria ter sido cumprido antes. Afinal, é obrigação do poder público conceder condições mínimas de subsistência e infraestrutura para as pessoas terem acesso à moradia (BRASIL, 2015),<sup>5</sup> bem como à cidade.

A regularização fundiária de interesse social prevê como prerrogativa do poder público implantar sistema viário e infraestrutura básica, não se tratando de mera faculdade, mas sim, de obrigação. Da mesma maneira que não é legítimo as formas de ocupação ilegal em assentamentos humanos, não o é o poder público ausentar-se de realizar políticas públicas habitacionais e da regularização de interesse social.

A Portelinha teve seu processo de ocupação de forma indevida, o que não impediu os moradores de possuir parte do direito à cidade. O território em que estão inseridos é normado e tende a ser regularizado, devendo garantir à comunidade, por

---

<sup>5</sup> “Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, grifos nossos).

meio de políticas públicas, o direito à urbanização adequada, mesmo que tenha sido de maneira secundária.

O direito à cidade contemporânea decorre da produção do espaço por redes avançadas, que foram estabelecendo relações hierárquicas através do tempo por trocas de diversas formas, sejam trocas políticas, comerciais, entre outras caracterizadas pelas relações de poder. Estas estão, por sua vez, escalonadas e caracterizadas pela escala nacional-local, sendo que a cidade representa o local ou micro, representado pela normatização de garantias às necessidades básicas para viver a cidade, ou seja, garantir aos cidadãos condições mínimas de infraestrutura e participação. Tal contexto está inserido em um determinado território e, por isto, é preciso ser objeto de análise, pois cada território tem suas particularidades de gestão que devem ser compreendidas sob uma ótica interdisciplinar.

### **3.3. Participação popular**

A participação popular já aparece no título do documento, “Plano Diretor Participativo de Caratinga-MG”, que demonstra ter a prerrogativa de ter tido a participação popular durante sua elaboração. Além disso, tal está inserida em todo o documento, como direito garantido pelos cidadãos e dever do poder público de garantir sua efetivação. Como este tópico não é o objetivo da prática do trabalho, mas sim, a regularização fundiária por meio da Portelinha, serão abordados aspectos de informações públicas a respeito da participação popular na elaboração do Plano Diretor, colhidas ao acaso e pela maior facilidade de acesso.

No Título 1 “Dos Princípios Fundamentais do Plano Diretor Participativo”, art. 2º, “são Princípios do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga; III – A ampliação da cidadania; VII – A participação popular [...]” (CARATINGA, 2007, não paginado). Logo no início do documento tem-se o plano diretor condicionado à participação popular, como prerrogativa de sua elaboração e princípios norteadores e fundamentais à ampliação da cidadania, demonstrando a preocupação do legislador em fazer uma lei que, de fato, demonstre os anseios sociais.

No Título 2 “Das Políticas”, art. 3º, “esses princípios deverão ser alcançados através de: XV – Conselhos de gestão participativa [...]” (CARATINGA, 2007, não paginado). O princípio da ampliação da cidadania e participação popular deve ser

alcançado através de conselhos, entre outros mecanismos, pois essa seria uma forma organizada de trazer os anseios da população e de participar da vida da cidade, de fiscalizar se as promessas estão sendo cumpridas e de que forma. É um mecanismo de aproximar as pessoas do executivo e legislativo.

No Título 3 “Dos Instrumentos Normativos”, art. 4º, “são Instrumentos Normativos Complementares ao Plano Diretor Participativo: V – Código de Posturas [...]” (CARATINGA, 2007), pois este código está diretamente ligado aos costumes da população, por refletir as características daquele território ao longo do tempo. E se o mesmo for bem feito, para ser realizado é imprescindível que seja elaborado com a participação popular, para descrever quais são as posturas daquela região.

No Título 5 “Das Funções Municipais quanto à Implementação do Plano”, art. 8º, “para a execução e acompanhamento do Plano Diretor, o Executivo Municipal deverá implementar as seguintes ações: III – Implantação de novos Conselhos Municipais Temáticos, com caráter deliberativo e composição paritária entre representantes de executivo e da sociedade civil [...]” (CARATINGA, 2007). Essa é mais uma tentativa do plano de aproximar representantes do executivo de representantes da sociedade civil, no intuito de promover a participação popular e se fazer ouvir e valer, sendo que é dever do município implementar esses conselhos para encurtar a comunicação entre as partes.

O Título 14 “Da Gestão Participativa” é todo dedicado à participação popular, com destaque para os art. 149, 151 e 152:

“Art. 149 Deverão ser implantados Conselhos Temáticos de Caráter Deliberativo. [...]”

Art. 151 Ficam estabelecidas as Conferências temáticas a se realizarem a cada dois anos.

Art. 152 Fica criada a Conferência da Cidade, instância máxima de deliberação popular em questões urbanas, e revisora do Plano Diretor Participativo.” (CARATINGA, 2007).

Os artigos acima tratam de formas de se promover a gestão do município com a participação da população, por meio de conferências, deliberações populares e outras formas de inserir a população ao meio executivo e os representantes eleitos por ela, para a elaboração e revisão do Plano Diretor.

Por fim, o Título 15 “Das Disposições Transitórias”, art. 158, “os novos Conselhos Temáticos devem ser criados e regulamentados no prazo máximo de 120 dias

e, em seguida convocadas as audiências para preenchimento dos cargos de representação da sociedade civil. A posse dos membros se dará num prazo máximo de 30 dias após sua regulamentação.” (CARATINGA, 2007). Este artigo traz prazos para criação, atividade dos Conselhos Temáticos, apesar de não trazer penalidade no caso de descumprimento, o que pode acarretar uma inobservância por parte dos responsáveis.

No caso da participação popular, diante dos exemplos e informações obtidas, parece que a forma pode se distanciar da prática, como na reforma urbana, pois ainda que haja previsão legal explícita, nem sempre haverá comprovações de efetividade no cumprimento da lei. Tendo em vista as correntes discussões na mídia e o incentivo de movimentos, há forte indício ao caminho da participação popular como principal forma de garantia da cidadania, mas trazer a população para participar de fato e fazer com que esta se interesse na vida política de seu município pode ser que ainda esteja aquém do necessário para que seja considerado um instrumento que retrate a realidade.

Ainda que a dificuldade orçamentária dos municípios para revisão de Plano Diretor seja relevante, é de extrema importância que o assunto seja discutido e tratado de forma transparente com a população, que anseia melhorias, o que com as perspectivas de revisão do Plano Diretor em 2017 poderá abarcar essa prerrogativa.

No acervo virtual da Câmara Municipal de Caratinga, de 2007 a 2016, foram feitas somente cinco audiências públicas, um número ínfimo no decorrer do período, demonstrando que a população nem sempre tem acesso às decisões tomadas na Câmara e quando tem, nem sempre tem interesse de comparecer, ou comparecem em pequeno número, segundo informações públicas dos funcionários da Câmara. Os projetos de leis são votados e as reuniões acontecem à parte da sociedade, que é o próprio objeto de discussão? Essa responsabilidade é do poder público e/ou da população? Cada um tem direitos e deveres, tanto o poder público tem dever de promover a participação popular através da gestão participativa, mencionada pelo Plano Diretor Participativo, e o direito de legislar pelo poder conferido a ele pela população, através da eleição; daí a importância do voto. O cidadão também tem o direito e dever de participar da vida ativa de seu município, opinando, mobilizando e cobrando, e o dever de escolher um representante para levar aos órgãos deliberativos seus anseios, através das eleições e do voto – direito e dever do cidadão, primeiro momento de conscientização e manifestação.

Os instrumentos de planejamento só têm verdadeira relevância ao terem a operacionalização e implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos, senão

não conseguem instaurar a justiça social sobre o planejamento e a gestão da cidade. A representação legítima, diferente da delegação, parte do pressuposto de que não é viável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões, sendo que essa participação não seria desejável sob os ângulos da eficácia e eficiência, pois os técnicos do Executivo seriam os únicos capazes de deliberarem racionalmente a respeito da administração e os políticos no Legislativo para votar as leis. Isso faz com que a política estatal passe a ser presa fácil da corrupção e traz a apatia política, além do argumento trazido erroneamente da incapacidade técnica da população comum em participar de decisões sobre assuntos de interesse coletivo (SOUZA, 2002):

Além do mais, conquanto seja natural que não se deverá exigir dos cidadãos comuns proficiência em todos os assuntos propriamente técnicos, essa é uma falsa questão, pois o que importa é que as pessoas sejam correta e honestamente informadas a respeito de alternativas, custos, etc., de modo que possam decidir a respeito dos fins, dos objetivos. Os técnicos e cientistas são insubstituíveis *enquanto tais*, devendo atuar na qualidade de *consultores* ou *assessores* dos cidadãos, prestando esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomada de decisão [...]. (SOUZA, 2002, p. 329-330).

A participação não elimina os erros ou é uma garantia de acerto, mas minimiza fontes de distorção, corrupção ou erros de avaliação, além de maior comprometimento e credibilidade das instituições, e este último pode ser o principal aspecto a ser analisado. Ao participar da tomada de decisões, o cidadão se sente mais responsável por seu resultado, gerando amadurecimento político da população. Ainda, ressalta-se que a participação é um direito inalienável e pode proporcionar melhores chances de exercício pleno de cidadania e integração na sociedade (SOUZA, 2002).

Entretanto, segundo informações públicas concedidas virtualmente através da transparência administrativa, no dia 26/12/2016, pelo Diego de Oliveira Silva, vereador em exercício pelo Partido Social Democrático (PSD) e reeleito para 2017, a participação popular no município de Caratinga não acontece como deveria acontecer. A escolha do vereador se deu ao acaso, independente de partido político ou representatividade, apenas uma mostra para exemplificar como ocorre a participação popular em Caratinga, sendo que houve contato com outros vereadores, mas não foi possível obter informações. Segundo o vereador, a população sempre coloca a política em primeiro lugar apenas na hora de reclamar, “bater panela” ou ir às ruas em alguns poucos momentos históricos. Para ele, a participação popular deveria ocorrer nas urnas de forma consciente, onde os

cidadãos exercem a cidadania de forma inteligente, votam em políticos com capacidade técnica, mas tal fato não ocorre por falta de conhecimento. Afirma, também, que há colegas políticos que não sabem seu papel e nem onde estão inseridos, se estão no campo legislativo ou no campo executivo. As reuniões da Câmara Municipal ocorrem uma vez por semana, nas terças-feiras, às 19h00min, entretanto, estão sempre vazias, a população não comparece, com média de dez pessoas por reunião. São tomadas decisões acerca da sociedade sem que a própria sociedade participe. Aduz, também, que muitos cidadãos criticam os políticos, mas não procuram saber o que eles estão fazendo, e seria nessas reuniões o momento oportuno para tanto. Acredita que se a população de Caratinga participasse mais, as decisões seriam tomadas com transparência e a ajuda dos cidadãos, pois a participação popular tem muita importância para que ocorram mudanças. Para ele, a participação popular é quando a sociedade mostra seu papel e a melhor demonstração de manifestação é quando os cidadãos comparecem às Câmaras, às Assembleias e ao Senado Federal. Se o cidadão ficar no aconchego e em sua zona de conforto, quem perde é o próprio povo. Disse ver pessoas criticando os dezessete vereadores de Caratinga, falando que não fazem nada, o que não é verdade, pois a participação popular é que está muito aquém do que deveria, mas que espera com esperança uma mudança na política através da participação popular.

A fala mencionada pelo vereador menciona a capacidade técnica dos políticos e vai de encontro à ideia de participação direta, ou seja, remete-se à representação e não à participação direta dos cidadãos. Ele aduz que a capacidade técnica tem que ser pensada no momento do voto, pois há colegas dele que não sabem as atribuições do cargo. Em seguida, conclui sobre mudança política através da participação popular. Pode ser que ocorra uma preocupação do vereador com o resultado e não com os reais motivos de porque a população não comparece às reuniões. Seria o caso de se perguntar porque as reuniões da Câmara estão vazias e o que fazer para chamar a população a participar, encontrar meios de tornar mais acessíveis e compreensíveis essas reuniões, como convite à participação direta da população? E qual o dever da população nesse contexto? Um cidadão, ao deixar de comparecer a essas reuniões, escolhe consequentemente pela confiança na representatividade de seu voto.

Mas porque a população não participa? A dificuldade de implementação de políticas participativas é o primeiro obstáculo, devido aos boicotes patronais, escassez de recursos e incompetência gerencial, quando a solução é quase sempre uma solução

política. A deformação do esquema participativo, com a cooptação, também tem a problemática da desigualdade, quando o Estado deve contribuir para melhoria das condições de vida da população mais pobre e, em geral, com menos recursos, com intérpretes para criar uma atmosfera descontraída nos mecanismos para que não haja intimidação (SOUZA, 2002).

Nesse caso, a participação seria consultiva ou ativa? A participação consultiva, ao contrário da deliberativa, trata-se de mera ilusão de participação, que se restringe a ouvir os envolvidos ou atingidos e somente neste segundo caso que tomam decisões (SOUZA, 2002). Diante do verificado, a pouca participação que ocorre parece ser a consultiva e que o cidadão, ao deixar de participar ativamente da vida política de sua cidade, aceita essa forma de participação e entende-se que deve estar satisfeito com sua escolha, inclusive com a escolha de sua representatividade.

Por fim, ao perpassar por momentos de prática de participação popular, já é possível verificar que Caratinga mostra indícios desta, mas aparentemente aquém ao desejado. Não que isso desmereça o que tem sido feito, porém, é necessária a conscientização de que quem perde é o próprio cidadão, pois é seu direito e dever de participar da vida política da cidade, se fazer ouvir e utilizar dos meios e instrumentos para almejar seus anseios, que não serão pela força, mas sim, pelo poder conferido por tais instrumentos normativos, caso não se sintam representados de maneira correta. O discurso é vasto, mas a prática não aparenta ser da mesma forma e tende a crescer à medida que a população incorpore o compromisso social com a cidade.

Não há divulgação, ao menos nos meios pesquisados, de leis posteriores à revisão do Plano Diretor de 2007, o que dificulta o estudo e acesso dos cidadãos. As informações são esparsas e a dificuldade de contato tem se mostrado permanente, talvez pelo ano eleitoral (2016) e pela mudança de governo. As perspectivas para elaboração da revisão do Plano Diretor em 2017 tendem a ganhar forma e as propostas e especulações de consultorias, ocorridas anteriormente com o trabalho e a coleta de informações levantadas, possivelmente serão retomadas no decorrer do ano vigente.

Ao final, retoma a ideia trazida ao início: o Plano Diretor é somente discurso? Com o estudo feito, é possível comprovar que a reforma urbana, a regularização fundiária e a participação popular estão inseridas no Plano Diretor, mas que precisam de leis complementares para efetivar as diretrizes e, assim, para que o Plano Diretor ocorra na prática. No que tange a reforma urbana e participação popular, foram mencionados

exemplos, sem afirmar se de fato a prática foi efetivada, mas nos exemplos mencionados ficaram aquém do esperado. No estudo de caso da Portelinha referente à regularização fundiária, verificou-se que a norma, o discurso ainda está um pouco distante da prática, devido a questões burocráticas e políticas, nem sempre possível efetivar tudo o que é proposto e fica o questionamento de que a prática que deve seguir a norma ou vice-versa. Uma comunidade constituída de forma ilegal deve ser regularizada, pois é um direito assegurado no Plano Diretor que prevê que a cidade ilegal deve-se tornar legal através da regularização fundiária.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados, foi possível concluir com este trabalho que o direito à cidade é normatizado pelos pilares da reforma urbana, regularização fundiária e participação popular, presentes no Estatuto da Cidade e Plano Diretor, no território de Caratinga, ressaltando que no caso da regularização fundiária ainda é preciso de mais dispositivos para contemplar todo o envoltório que rege a matéria. Os indícios de revisão do Plano Diretor aconteceram de forma tímida e aparecem como uma perspectiva para 2017.

Durante o estudo, discutiu-se a relação entre discurso e prática por meio de autores renomados e, ao final, confirmou-se sua diferença no terceiro capítulo, quando verificadas medidas em questão no Plano Diretor de Caratinga. Este fato talvez se dê pela dificuldade de efetividade de tais normas e/ou dificuldade orçamentária dos municípios. Pouco previsto legalmente foi realizado na prática, com políticas urbanas nem sempre expressivas de efetividade do direito à cidade e com possibilidade de especulação imobiliária sobrepondo aos direitos sociais, em uma análise crítica.

No discurso da reforma urbana no Plano Diretor de Caratinga, foram encontrados diversos artigos que incentivam, regulam e obrigam a reforma urbana como garantia da função social da propriedade, como requalificação democrática de áreas no intuito de promover inclusão social, mas a forma não tende a se concretizar plenamente na prática. Os instrumentos não foram aplicados nos exemplos estudados e a cidade real aparentemente não condiz com a cidade formal. Nos exemplos mencionados, foi possível encontrar alguns projetos para desenvolvimento de reformas no centro da cidade que ainda não foram efetivados, principalmente por se tratar de um contexto histórico: a cidade teve uma urbanização peculiar, com planejamento urbano inadequado, gerando demandas de necessidades urbanísticas de reforma para o centro, mas nem todas concretizadas.

Quanto ao discurso da regularização fundiária, sua presença também é marcada no Plano Diretor, ainda que sejam necessárias, assim como em outros instrumentos, leis específicas para sua regulamentação. A regularização fundiária possui complexidade normativa, o que gera morosidade e não faz parte do rol de políticas mediativas que

causam rápido efeito na população. Os artigos de lei estão presentes como dever de conceder programas de regularização fundiária à população, entretanto, o discurso pode encobrir interesses corruptíveis de mercado especulativo, mas de fato a cidade ilegal já está formada, com a constituição da comunidade da Portelinha. Logo, é necessário adequar a norma à realidade e garantir àqueles moradores o direito à cidade, com condições de infraestrutura e lazer. Para tanto, ocorreu uma parceria público-privada com a mediação do Ministério Público que exigiu a assinatura de um TAC das partes. A regularização fundiária foi de extrema importância para os moradores da Portelinha, agora inseridos em um território normado, onde precisam ter a garantia de posse e propriedade de sua moradia, mas ressalta-se que a regularização precisa ser feita por meios e princípios apresentados no discurso do Estatuto da Cidade, para uma regularização fundiária realmente de interesse social.

E o discurso da participação popular, inserido no título do Plano Diretor Participativo de Caratinga, não obstante, também gera a dúvida de que o discurso não condiz com a prática. O discurso traz apenas diretrizes de convocação de conferências e assembleias e a prerrogativa da participação popular na elaboração, revisão, deliberação e acompanhamento do Plano Diretor, o que inicialmente retrata que seriam necessários uma complementação normativa e um aparato para realização de tais previsões. Entretanto, não foi possível constatar se há indícios de complementação normativa, de efetividade de aparato ou sequer convocação. Ainda há de se pensar acerca da pouca participação da população ativa e o compromisso dos cidadãos e do poder público nessa questão.

Enfim, verificou-se que o discurso pode se diferir da prática quando se trata dos três instrumentos apresentados no Plano Diretor de Caratinga: reforma urbana, regularização fundiária e participação popular. As especificidades geoespaciais e sociais da cidade deveriam estar contidas no documento local, além de diretrizes para elaboração de instrumentos para sua complementação, afinal, o Estatuto da Cidade trouxe esses instrumentos de forma generalizada, por ser uma norma de âmbito nacional. Na ideia da escala nacional/local, federal/municipal, demonstra-se que o território material, formal possui densidades normativas e Caratinga traz essas características atreladas à garantia do direito à cidade, que deve ser a efetivação de tais normas em rumo ao direito social coletivo.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Org. **Cartografia social, terra e território**. Coleção território, ambiente e conflitos sociais. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília C. A.; BEZERRA, Gustavo N. **Movimentos por justiça versus senso comum ambiental: a degradação ambiental não é “democrática”**. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, p. 7-45, 2009.

ACSELRAD, Henri. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações**. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 24/8/2006.

ALCANTARA, Lúcio. **Poder Local: gestão municipal**. Caderno de Debates. Coleção ideias. Ano 2001. N. 6

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997, p. 268.

ALFONSIN, Betânia. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos** / Raquel Rolnik...[et al.]. –Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ANTAS JR., Ricardo. **Território e Regulação**. São Paulo, Associação Editorial Humanas: FAPESP, 2005.

ANTAS JR.,. **Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território**. GEOUSP– Espaço e Tempo, São Paulo, n. 16, pp. 81-86, 2004.

Ante Projeto de Lei do Código de Obras de Caratinga/MG de 2006.

Ante Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Caratinga/MG.

ARANTES, Pedro F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades**. Pós, n. 20, p.60-75, dez. 2006

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Retificação de Registro Imobiliário e georeferenciamento**. Comentários, modelos e legislação. Conchas. Abril de 2011.

AZEVEDO, Eder M. de; VIEIRA, Júlia P. O direito às favelas sustentáveis: desafios à urbanização de assentamentos humanos em bens públicos. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. p. 282-308.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1999.

BARROS, Érica Márcia Leite. (coord.) **Regularização fundiária: guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas**. Abril de 2007.

BELONI, Marcelo de Lima. **Memorial Sistema de Abastecimento de Água**. Loteamento Boa Vista. Caratinga/MG. Agosto 2011.

BELONI, Marcelo de Lima. **Memorial Sistema de Coleta Esgoto**. Loteamento Boa Vista. Agosto 2011.

BELONI, Marcelo de Lima. **Memorial Sistema de Drenagem Urbana**. Loteamento Boa Vista Caratinga/MG. Agosto 2011.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. **Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro**. Guaju, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010: resultados do universo por setor censitário**. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **População de baixa renda será beneficiada com regularização fundiária em Minas**. 14/05/2007. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/populacao-de-baixa-renda-sera-beneficiada-com>> Acesso em 30/12/2016.

BRITO, Manuelita Falcão. **A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local**. Recife. 2005. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/manuelita.pdf>> Acesso em 17/02/2017.

BODNAR, Roberta Terezinha Uvo; BODNAR; Zenildo. **A epistemologia interdisciplinar do direito à cidade**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. P.11 a 27.

BORSARI, Raquel. **“Lixão a céu aberto”**: resíduos de diversos tipos são despejados em área irregular. Super canal. 20/01/2015. Disponível em <<http://portal.tvsupercanal.com.br/?p=22120>> acesso em 13/02/2017.

BUONFIGLIO. Leda Velloso. **O 'direito à cidade' apropriado: da utopia dos sem-teto ao modelo de gestão do Estado**. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. 342 f. Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

CARATINGA. Poder Executivo Caratinga. **Portal do município** – uma cidade para todos! Caratinga, 2016. Disponível em: <<http://www.caratinga.mg.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

CARATINGA. **Debate Plano Diretor**. Produção: Band Minas. Belo Horizonte: Ambiente Construção, 30 maio 2015. 1 vídeo digital HD (15 min.), online, son., color. Disponível em: <<http://ambienteconstrucao.com.br/05/2015/caratinga-debate-plano-diretor/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

CARATINGA. Programas Cidades Sustentáveis. **Calçadas consideradas adequadas as exigências legais**. Disponível em: <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/MG/caratinga/calçadas-consideradas-adequadas-as-exigencias-legais>> Acesso em 30/12/2016b

CARATINGA. Programas Cidades Sustentáveis. **Frota de ônibus com acessibilidade para pessoas com deficiência**. Disponível em: <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/MG/caratinga/frota-de-onibus-com-acessibilidade-para-pessoas-com-deficiencia>> Acesso em 30/12/2016c

CARATINGA. Programas Cidades Sustentáveis. **Índice de congestionamentos**. Disponível em: <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/MG/caratinga/indice-de-congestionamentos>> Acesso em 30/12/2016d.

CARATINGA. Programa Cidades Sustentáveis. **Percentual da população urbana que reside em favelas**. Caratinga-MG. Disponível em <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/MG/caratinga/percentual-da-populacao-urbana-que-reside-em-favelas>> Acesso em 30/12/2016.

CARATINGA SUPER. **Câmara manifesto Portelinha**. 09/10/2014. Disponível em <[https://www.youtube.com/watch?v=gH4W\\_YnI1H4](https://www.youtube.com/watch?v=gH4W_YnI1H4)> Acesso em 13/02/2017.

CARATINGA SUPER. **Câmara municipal portelinha**. 15/10/2015. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=RWFByKO4emA>> Acesso em 13/02/2017.

CARATINGA SUPER. **Invasão Portelinha 2 WMV V9**. 24/08/2010. Disponível em <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_DhP0LWcFoQ](https://www.youtube.com/watch?v=_DhP0LWcFoQ)> Acesso em 13/02/2017.

CARATINGA SUPER. **Manifesto Portelinha**. 07/10/2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6JHTr2pALhw>> Acesso em 13/02/2017.

CARATINGA SUPER. **Moradores da Portelinha organizam associação e buscam negociação**. 13/10/2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=ojOUUcmDZqU>> Acesso em 13/02/2017.

CARATINGA SUPER. **Vereadores acreditam em negociação entre dono de loteamento e moradores da Portelinha.** 22/10/2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Zp2ArlMA1IQ>> Acesso em 13/02/2017.

CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary.** São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, Celso Santos...et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes.** Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

CARVALHO, Daniele. **Relatório de Controle Ambiental. Plano de Controle Ambiental.** Agronomica Consultoria. 13/07/2011.

CARVALHO, Daniele. **Relatório de PTRF e Arborização de Vias.** Agronomica Consultoria. 05/07/2011.

CENTEIO, Hélia; DIAS, Sandra; RITO, Susana; SANTINHA, Gonçalo. VICENTE, Henrique. SOUSA, Liliana. **Aveiro: cidade amiga das pessoas idosas!?** REV. BRAS. GERIATR. GERONTOL. RIO DE JANEIRO, 2010; 13(3):369-381

CEOLIN, Ana Caroline Santos. **A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da comarca de São João da Ponte em Minas Gerais.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. P.309 a 338.

CERTEAU, Michael de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. **A invenção do cotidiano.** 9ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2009. Vol I e Vol II.

CÉSAR, Yuriê Baptista. **A garantia do direito à cidade através do incentivo ao uso da bicicleta nos deslocamentos urbanos.** Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Brasília.2010.

CONFEA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade.** Disponível em:<<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2016.

COPASA. **Documento de viabilidade técnica para o abastecimento e distribuição de água.** 23/04/2012.

COPASA. Manuel Aparecido Silva. Comunicação interna DPLE/DTCA 2273/2014. **Diretrizes técnicas básicas.**30/10/2014.

**DEBATE ELEITORAL** DOCTUM TV 2016. Realizado em 19/09/2016. Disponível em <<http://www.doctumtv.com.br/09/2016/confira-ao-debate-eleitoral-completo-da-doctum-tv/>> Acesso em 25/12/2016.

DEEPASK. **O mundo e as cidades através de gráficos e mapas.** IPTU: veja arrecadação de imposto sobre propriedade urbana por cidade do Brasil – Caratinga, MG. Disponível em: < <http://www.deepask.com/goes?page=caratinga/MG-Imposto---IPTU:-Veja-a-receita-tributaria-no-seu-municipio>> Acesso em 29/12/2016.

DIÁRIO DE CARATINGA. **Moradores da “Portelinha” ganham o direito de permanecer no loteamento.** 05/02/2016. Disponível em <<http://www.diariodecaratinga.com.br/?p=19555>> Acesso em 13/02/2017.

Diário de Caratinga. **Portelinha.** 09/10/2014. Disponível em <<http://www.diariodecaratinga.com.br/?p=1215>> Acesso em 13/02/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DOCTUM TV. 04/02/2016. Disponível em <<http://www.doctumtv.com.br/02/2016/moradores-da-portelinha-entram-em-acordo-com-proprietario-do-terreno-e-prefeitura-de-caratinga-e- agora-nao-podem-mais-ser-retirados-do-local/>> Acesso em 13/02/2017.

DOCTUM TV UNIVERSITÁRIA. **Presidente da associação dos moradores da Portelinha questiona lista dos beneficiários de loteamento.** 15/04/2016. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=hzdRnuQskxE>> Acesso em 13/02/2017.

DOCTUM TV UNIVERSITÁRIA. **Presidente da associação dos sem casa de Caratinga convida moradores da Portelinha para reunião até.** 18/07/2016. Disponível em <[https://www.youtube.com/watch?v=af-XC9vte\\_s](https://www.youtube.com/watch?v=af-XC9vte_s)> Acesso em 13/02/2017.

DUARTE, Gabriela Miranda. **Plano Diretor: uma demonstração da desigualdade política no Brasil.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015.. p.149 a 164.

FAGNANI, Eduardo. **Impeachment do processo civilizatório.** 26/04/2016. In [erminiamaricato.net](http://erminiamaricato.net). acesso em 21/08/2016.

FARIA, Ivanir Corrêa de. **Prefeitura e Ministério Público avançam na regularização da Portelinha.** Prefeitura Municipal de Caratinga. 11/04/2016. Disponível em <[http://www.caratinga.mg.gov.br/Materia\\_especifica/48114/Prefeitura-e-Ministerio-Publico-avancam-na-regularizacao-da-Portelinha](http://www.caratinga.mg.gov.br/Materia_especifica/48114/Prefeitura-e-Ministerio-Publico-avancam-na-regularizacao-da-Portelinha)> Acesso em 13/02/2017.

FERREIRA, Eleonora Freire Bourdette; RIBEIRO, Mariana Dias. **O direito à cidade e sustentabilidade: aspectos da segregação, degradação e risco ambiental no município de Niterói.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. P. 28 a 50.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo.** 2000. Disponível em <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf)> Acesso em 17/02/2017.

FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. **Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica**. Coleção habitare. Porto Alegre, 2007.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular**. Dicionário de Direitos Humanos. 06 de junho de 2006. Disponível em:  
<<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>> Acesso em 18/12/2016.

GUIMARÃES, André. SOUZA, José Eustáquio Oliveira de. **Uma paixão Infinita**. Moacyr de Mattos Biografia. 1ª ed. Belo Horizonte/MG.2015.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. GEOUSP, espaço e tempo. São Paulo. Nº26, 2009, p.9-17.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. n. 53, 2008. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. P. 73-89.

HAESBAERT, Rogério. **Concepções de território para entender a desterritorialização**. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Lamparina, Rio de Janeiro. 2007. P.43-71.

HAESBAERT, R.. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. In Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, USP, 2005. Recuperado de [http://mazinger.sisib.uchile.cl/ap/arquitectura\\_y\\_urbanismo/h2005411114desterritorializacion.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/ap/arquitectura_y_urbanismo/h2005411114desterritorializacion.pdf).

HAESBAERT, R.. **Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste**. Niterói: Eduff, 1997.

HAESBAERT, R. Dos Múltiplos territórios à multiterritorialização. **I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades**. Porto Alegre: UFRGS/ULBRA/AGB, 2004.

HAESBAERT, R. Hibridismo, Mobilidade e Multiterritorialidade numa Perspectiva Geográfico-Cultural Integradora. In: SERPA, A., org. **Espaços culturais: vivências, imaginações e representações**. Salvador: EDUFBA, 2008

HAESBAERT, R.. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgrafia**. Ano IX. N. 17, 2007.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço, tempo e crítica**. N. 2, v. 1, 2007b.

HUOT, Réjean. **Métodos quantitativos para as ciências humanas**. Trad. Maria Ludovina Figueiredo. Instituto Piaget. Lisboa, 2002.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Caratinga/Minas Gerais. História. Monografia - n.º 340 Ano: 1966 Disponível em  
<<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=311340&search=minas-gerais|caratinga|infograficos:-historico>> acesso em 22/08/2016

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. Minas Gerais- Caratinga- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. Disponível em:  
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?codmun=311340&idtema=118> > Acesso em: 15/04/2016.

JORNAL A SEMANA. Tudo aponta para o fim do drama vivido pelos moradores da Portelinha. 15/02/2016. Disponível em  
<<http://www.asemanaagora.com.br/noticia/2295/15>> Acesso em 13/03/2017.

JORNAL REGIONAL. Moradores da Portelinha entram em acordo com proprietário do terreno e prefeitura de Caratinga. 04/02/2016. Disponível em  
<<https://www.youtube.com/watch?v=OoIfkwDmH10>> Acesso em 13/02/2017.

JORNAL REGIONAL. Reunião Câmara sobre Portelinha. 22/10/2014. Disponível em  
<<https://www.youtube.com/watch?v=sxoqy6F6Gfo>> Acesso em 13/02/2017.

KRISCHKE, Paulo. **Interfaces Temáticas: Origens e Trajetória**. In: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar: 15 Anos do PPGICH/UFSC**, Blumenau: Letra Viva, 2010, v.01: 69-84.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In: \_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 13-30, 2008

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte, UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2010.

LEFEBVRE, Henri. Plan of the present work. In: \_\_\_\_\_. **The production of space**. Malden: lackwell. Publishing, 1991.

Lei do Plano Diretor Participativo de Caratinga/MG de 19 dez 2006.

Lei nº 862/1974 da Câmara Municipal de Caratinga/MG, dispõe sobre delimitação na zona urbana e expansão urbana da sede do município de Caratinga. 19 set. 1974.

Lei nº.1.613/1987 da Câmara Municipal de Caratinga/MG, dispõe sobre a aprovação do Regimento do Código de Obras Municipal de Caratinga/MG. 06 ago. 1987.

Lei. Nº 3.025/2007 da Câmara Municipal de Caratinga, Estado de Minas Gerais. Dispõe sobre a primeira revisão decenal do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga-MG. Instituído pela resolução nº 463/1.996 e dá outras providências.

Lei nº 3.171/2009 da Câmara Municipal de Caratinga. Estabelece o perímetro urbano da sede municipal, dos bairros, das áreas de expansão urbana direta e indireta, dos distritos industriais, do polígono especial e documentação inerente ao processo de aprovação de projetos no município de Caratinga e revoga dispositivos legais e dá outras providências. 16 dez. 2009.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **ESTATUTO DA CIDADE**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em 19/08/2016.b

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

LORETO, Maria das Dôres Saraiva de; OLIVEIRA, Ivone Adelina de. Diagnostico socioeconômico do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga/MG. 2006.

MACHADO, Juliana Dornelas. **Parcerias público-privadas e o planejamento de cidades**. Universidade de Aveiro. 2011. Disponível em <<http://ria.ua.pt/handle/10773/7663>> Acesso em 17/02/2017.

MANSUR, Jorge. **Desenvolvimento urbano**. Produção executiva. Rio de Janeiro: Multipressdigital, 2015. 10 vídeos digitais HD (150 min.), online, son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/playlist?list=PL12mqWoGxe4RP4TTkkKIp2P7cFmg-XhXW&nohtml5=False&spfreload=10>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 75-103

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. Cultura Vozes, Petrópolis: ed Vozes, v93. N.6. 1999, p.01-22. Disponível em:<[erminiamaricato.net](http://erminiamaricato.net)> Acesso em 21/08/2016.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes,2002.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos Ippur. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano XI, nºs 1 e 2, jan-dez 1997.

MARICATO, Erminia. **Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório.** Brasil Cidades, paper.2013. disponível em:<novo.fpabramo.org.br. acesso em 21/08/2016.

MARICATO, Ermínia. **É a questão urbana, estúpido!** In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 19-26.

MARICATO, Ermínia. FERREIRA, João Sette Whitaker. **Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?** Correio da Cidadania, nº252, julho de 2001.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **VeraCidade**, v. 8, 2009. p. 89-113.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos.** Carta Maior, 26 nov. 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana. In: \_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed.Petrópolis: Vozes, p. 27-93, 2014.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra.** Revista Piauí, n. 21, jun. 2008. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-21/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-no-da-terra>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

MARICATO, Erminia. SETTE, João. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Repensando a luta pela Reforma Urbana no Brasil e América Latina.** 12/07/2016 In Erminiamaricato.net. acesso em 21/08/2016.

MARTINS, Amanda M. **Rede de resistência solidária: resistência e cotidiano na luta pelo direito à cidade em Recife - PE.** 2009. 170 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MASSEY, Doreen. **Pelo Espaço.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.

MATEOS, Simone Biehler. **Participação Popular** – A construção da democracia participativa. IPEA – Desafios do Desenvolvimento. Ano 8. Edição 65. 05/05/2011. São Paulo. Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2493:catid=28&Itemid=>](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=>) Acesso em 18/12/2016.

MATIAS, Hérisder. **Moradores da Portelinha entram em acordo com proprietário do terreno e Prefeitura de Caratinga e agora não podem mais ser retirados do local.**

MATOS, Fátima Loureiro de. **Espaços Públicos e qualidade de vida nas cidades – o caso da cidade Porto.** Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.2, n.4, p.17-33, jul. 2010.

MELLO, Rogério Stocler. Coord. CORREIA, Michele Xavier. RIBEIRO, Carolina Santos. **Complementação do Dossiê de Tombamento do Fórum Desembargador Faria e Souza** – Exercício 2017. 30/11/2015. Belo Horizonte/MG.

MELLO, Rogério Stocler. Coord. CORREIA, Michele Xavier. RIBEIRO, Carolina Santos. **Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Praça Cesário Alvim: Diagnóstico de Ocupação e de Preservação.** Patrimônio Cultural e Turístico – MGTM. 23/11/2015. Belo Horizonte/MG.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datasus. **Índice de gini da renda domiciliar per capita** – Minas Gerais. Disponível em: <  
<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginimg.def>> Acesso em 08/01/2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual para preenchimento das cartas-consulta papel passado.** Disponível em:<  
<http://app.cidades.gov.br/sistematica/doc/manual-carta-consulta-papel-passado.pdf>> acesso em 09/01/2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES CONSELHO DAS CIDADES RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005 DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005a

MINISTÉRIO DAS CIDADES CONSELHO DAS CIDADES RESOLUÇÃO Nº 34, DE 01 DE JULHO 2005 DOU de 14/07/2005b, Seção 1, pag.89

MONTE-MÓR. Roberto Luís. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006

MONTE-MÓR, Roberto L. Extended urbanization and settlement patterns in Brazil: an environmental approach. In: BRENNER, Neil (Ed.). **Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization.** Berlin: Jovis, 2014.

MURTA, Maria Helena Batista. Governo do Estado de Minas Gerais. Declaração nº 452919/2011. Superintendencia Regional de Regularização Ambiental Leste de Minas – SUPRAM LM, 22/06/2011.

Normas de posturas do Município de Caratinga/MG. Jan. 2006

OLIVEIRA, Gabriel Campos de. **Homenagem Caratinga**. Disponível em: <<http://www.pael.com.br/HomenagemCaratinga.html>> acesso em 22/08/2016.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Cidade: História e desafios**. Ed: Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.2002.

PDP Caratinga. Relatório Consultoria Urbanística de Caratinga/MG. Dezembro de 2006.

PENA, Rodolfo F. Alves. "**Reforma Urbana**"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/reforma-urbana.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2016.

Plano Diretor de Caratinga/MG. Jun. 1974.

Plano Diretor de Caratinga/MG. Diretrizes Básicas. Prefeitura Municipal de Caratinga. Fundação Educacional de Caratinga-FUNEC. Mar. 1996

Poder Executivo de Caratinga – **Portal do Município**. Disponível em <[www.caratinga.mg.gov.br](http://www.caratinga.mg.gov.br)> acesso em 22/08/2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3.025/2007. Dispõe sobre a primeira revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga-MG instituído pela Resolução nº 463/1.996 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-caratinga-mg>> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Ofício 294/2008. Projeto de Lei 2008. Institui o Código de Posturas Municipais e dá outras providências. Data 12/11/2008

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Protocolo 9837/16. Pedido de aprovação do loteamento. 19/09/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3.171/2009. Estabelece o perímetro urbano da sede municipal, dos bairros, das áreas de expansão urbana direta e indireta, dos distritos industriais, do polígono especial e documentação inerente ao processo de aprovação de projetos no município de Caratinga e revoga dispositivos legais e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2009/317/3171/lei-ordinaria-n-3171-2009-estabelece-o-perimetro-urbano-da-sede-municipal-dos-bairros-das-areas-de-expansao-urbana-direta-e-indireta-dos-distritos-industriais-do-poligono-especial-e-documentacao-inerente-ao-processo-de-aprovacao-de-projetos-no-municipio-de-caratinga-e-revoga-dispositivos-legais-e-da-outras-providencias>> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3292/2012. Altera o artigo 2º da Lei nº 2961/2006, que dispõe sobre denominação de logradouros no loteamento Oliveira Lopes e dá outras providências. 26/06/2012. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2012/330/3292/lei-ordinaria-n-3292-2012-altera-o-artigo-2-da-lei-n-2961-2006-que-dispoe-sobre->

denominacao-de-logradouros-no-loteamento-oliveira-lopes-e-da-outras-providencias> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3293/2012. Dispõe sobre denominação de logradouro no bairro Itaúna e dá outras providências. 26/12/2012. Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2012/330/3293/lei-ordinaria-n-3293-2012-dispoe-sobre-denominacao-de-logradouro-no-bairro-itauna-e-da-outras-providencias>> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº3294/2012. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos direitos de pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências. 26/06/2012. Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2012/330/3294/lei-ordinaria-n-3294-2012-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-dos-direitos-de-pessoas-portadoras-de-deficiencia-e-da-outras-providencias>> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3295/2012. Dispõe sobre denominação de logradouro no bairro Itaúna e dá outras providências. 26/06/2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2012/330/3295/lei-ordinaria-n-3295-2012-dispoe-sobre-denominacao-de-logradouro-no-bairro-itauna-e-da-outras-providencias>> Acesso em 26/12/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA. Lei nº 3296/2012. Altera a lei municipal 2.920/2005 e o anexo I da lei Municipal 3.221/2010 que dispõem sobre o quadro de pessoal permanente da prefeitura municipal de Caratinga e dá outras providências. 26/06/2012. Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/caratinga/lei-ordinaria/2012/330/3296/lei-ordinaria-n-3296-2012-altera-a-lei-municipal-2920-2005-e-o-anexo-i-da-lei-municipal-3221-2010-que-dispoem-sobre-o-quadro-de-pessoal-permanente-da-prefeitura-municipal-de-caratinga-e-da-outras-providencias>> Acesso em 26/12/2016.

Proposta de Zoneamento Ambiental para o Município de Caratinga: um subsídio ao Plano Diretor Municipal. Nov. de 2006.

Projeto de Lei da Prefeitura Municipal de Caratinga que institui o código de posturas municipais e dá outras providencias. 12 nov. 2008.

Projeto de Lei da Prefeitura Municipal de Caratinga que dispõe sobre a primeira revisão decenal do Plano Diretor Participativo do Município de Caratinga-MG, instituído pela Resolução nº 463/1.996 e dá outras providencias. 19 dez. 2006.

RADIO CARATINGA. **Família caratinguense luta para sobreviver e pede ajuda** – Notícias – O melhor do bairro de Centro, Caratinga, MG. 17/01/2012. Disponível em <<http://www.omb100.com/caratinga/noticias/38728/familia-caratinguense-luta-para-sobreviver-pede-ajuda>> Acesso em 13/02/2017.

RADIO CIDADE. **Moradores da Portelinha ganham direito de permanecer no loteamento.** 05/02/2016. Disponível em <<http://www.radiocidadecaratinga.com.br/site/noticia/moradores-da-portelinha-ganham-direito-de-permanecer-no-loteamento/>> Acesso em 13/02/2017.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993

Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

RICHARDSON, Roberto. Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Arlete M. **Políticas públicas: FGTS e planos diretores – conteúdos e significados**. Cidades, v. 9, n. 16, p. 10-30, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. R.B. estudos urbanos e regionais S V 11, nº2/novembro 2009, p. 31-50.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. 06/08/2001

ROLNIK, Raquel et al coord. **Plano Diretor Participativo: guia de elaboração pelos municípios e cidadãos**. Ministério das Cidades. CONFEA. 06/08/2004.

ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília. Ministério das Cidades. 2007.

ROLNIK, Raquel. **Um novo lugar para o velho centro**. Estado de São Paulo. 16/04/2006.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2011. Disponível em <raquelrolnik.files.wordpress.com.> acesso em 21/08/2016.

ROUQUAYROL, Maria Zélia (Org.). **Epidemiologia & Saúde**. 4 ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 1994.

SALLES, Venício Antônio de. **Regularização fundiária – questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades**. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS, Milton. **A aceleração contemporânea, tempo mundo e espaço mundo**. Boletim Geografico. Nº 19. 1993.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. Editora Hucitec, São Paulo, 1996.

SANTOS, Milton. **A revolução tecnológica e o território: realidade e perspectivas.** Terra Livre AGB. São Paulo. PP. 7-17. Nº 9. Jul-dez, 1991.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5ª Ed. 1ª reimp. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo, Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Niterói, ano 1, n. 1, p. 7-13, 1999.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15-28, ago./dez. 1999.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia.** Hucitec, São Paulo, 1988.

SANTOS, Milton. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial.** Revista território, ano IV, nº6, jan-jun, 1999c.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2007b.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem.** 5ª Ed. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007a.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal.** 6 ed: Record. Rio de Janeiro-São Paulo, 2001.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço: formação espacial como teoria e como método.** Espaços e sociedade: ensaios. 2ª Ed. Petrópoles: Vozes. 1982.

SANTOS, Milton. **Território, globalização e fragmentação.** 4ªed. Hucitec. São Paulo. 1998.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território.** GEOgrafia. Universidade de São Paulo. Ano1. nº1. 1999a.

SANTOS, Milton. **O retorno do território.** Território, globalização e fragmentação. 4ª ed. Hucitec, São Paulo. 1998. P.15-21

SANTOS, Milton. **O território e o saber local, algumas categorias de análise.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XIII, nº2, 1999b, p.15-26.

SANTOS, Milton. **O papel da geografia, um manifesto.** Revista Território. Rio de Janeiro, ano 5 n°9, PP.103-109, jul-dez. 2000a.

SAULE, Nelson Júnior. UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil in Cidades para todos: Propostas e experiências pelo direito à cidade.** Editado por Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet - Habitat International Coalition (HIC) Primeira edição - Santiago, Chile, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo, Pólis, 2001.

SCHMID, Christian. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional.** GEOUSP - Espaço e Tempo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais.** São Paulo: EDUSP, 1965.

SENA, Roberto Miglio. O direito à cidade no sistema jurídico brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. P.51 a 67.

SILVA, Philipe Cupertino Salloum e; RAMOS, Emerson Erivan de Araújo. O direito à cidade enclausurado em conjuntos habitacionais: a análise do programa minha casa, minha vida no município de João Pessoa. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG; FUMEC; Dom Helder Câmara, 2015. P.112 a 131.

SILVEIRA, Amanda Carolina Costa. SILVA, Silveira e Regina Helena Alves da. **Os espaços de lazer na cidade: a política na cidade: a política urbana de Belo Horizonte.** Licere, Belo Horizonte, v.13, n.3, set/2010.

SOUZA, Darly Alvez de. **Quarteirão da cidadania: a mobilidade urbana voltada para as pessoas com deficiência em Governador Valadares.** Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. Curso de Especialização: Políticas Públicas e Projetos sociais: Elaboração, monitoramento e avaliação. Governador Valadares. 2012.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, Marcelo L. de. **O direito ao centro da cidade.** Passa Palavra, abr. 2011. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/04/37960>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SOUZA, Marcelo L. de. **Participação popular no planejamento e na gestão das cidades: limites e potencialidades de arcabouços institucionais sob um ângulo autonomista.** In: \_\_\_\_\_. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 321-98, 2002.

TEIXEIRA, Daniele de Souza Carvalho. **Projeto Técnico de Arborização de Vias.** Ampla Geourbanismo. 13/09/2016.

TEIXEIRA, Daniele de Souza Carvalho. **Projeto Técnico de Reconstituição da Flora.** Ampla geourbanismo. 13/09/2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade.** Lua Nova. São Paulo, n. 87: 139-165, 2012.

VAINER, Carlos B. **Quando a cidade vai às ruas.** In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 35-40.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: ARANTES, Otilia; \_\_\_\_\_;

VANGOGH, Vicente. **Portelinha, moradores iludidos,** Caratinga/MG. 12/08/2014. Disponível em < [https://www.youtube.com/watch?v=i6pIyr\\_JoSM](https://www.youtube.com/watch?v=i6pIyr_JoSM)> Acesso em 13/02/2017.

WIKIPEDIA. A Enciclopédia livre. Caratinga. Disponível em <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Caratinga>> Acesso em 29/12/2016.

