

O Plano Diretor de Mariana-MG: a difícil articulação entre planejamento urbano, patrimônio histórico e atores políticos

Renato Cymbalista e Patrícia de Menezes Cardoso

Colaboração: Rosemeire Nakashima

O contexto local

Mariana faz parte da microrregião de Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, e dista 112 Km de Belo Horizonte e 12 km de Ouro Preto¹. Possui um extenso território dividido em 10 distritos e 25 sub-distritos, ocupando uma área de 1197 km². A interligação entre esses distritos se dá por rodovias que percorrem o relevo montanhoso da região. As principais rodovias de acesso são: a BR-356/MG e a rodovia estadual MG-262, que liga Acaíca a Ouro Preto. O relevo é acidentado, com poucas partes planas e, na sua maioria, relevos ondulados e montanhosos, muitas vezes de grande altitude. A bacia hidrográfica regional é Bacia do Rio Doce, e seus principais rios são Gualaxo do Sul, Gualaxo do Norte e Ribeirão do Carmo².

A formação histórica de Mariana remonta ao período de exploração aurífera no século XVIII, quando a região tornou-se o pólo mais dinâmico e urbanizado da América portuguesa. Foi a capital da capitania de São Paulo e Minas de Ouro, criada em 1709, e em 1745, foi o primeiro núcleo urbano na Capitania das Minas Gerais. A Capitania a ser elevado à categoria de cidade. É importante centro para a Igreja católica desde o século XVIII, e o núcleo histórico da cidade é até hoje marcado pela forte presença de edifícios religiosos. Mariana perdeu importância do ponto de vista administrativo em 1823, quando a vizinha Ouro Preto foi elevada à condição de capital das Minas Gerais, o que concentrou grande parte da oferta de comércio e serviços da região, de certa forma obscurecendo Mariana, situada a apenas 12 km da nova capital.

A extração aurífera entrou em decadência já no século XVIII, e em sua substituição foram desenvolvidas atividades de menor importância econômica, como a lavoura, manufaturas, pecuária. A implantação da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1914, ligando a cidade a Ouro Preto, a instalação da luz elétrica em 1918, repercutem na economia local e provocam algum crescimento do centro urbano. Atividades econômicas que permaneceram relevantes foram a extração do ouro de aluvião, indústria de transformação, manufatureira, fabril e beneficiamento das culturas agrícolas³. Em meados de 1970 instalam-se empresas para extração do minério de ferro, entre as quais a Samarco, a Samitre e, na década de 80, a Companhia Vale do Rio

¹¹ A microrregião de Ouro Preto, segundo a classificação do IBGE, é composta pelos municípios: Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto.

²² Fonte: Prefeitura Municipal de Mariana. Site: www.mariana.mg.gov.br, acessado em jul/2005.

³³ Diagnóstico Socioeconômico. Prefeitura Municipal de Mariana. 2ª versão, 2003, p.13.

Doce⁴. A atividade mineradora também opera com outros produtos: no município encontram-se jazidas de bauxita, ferro, manganês, ouro e quartzito⁵. A mineração de ferro concentra-se na região Noroeste, nos distritos de Santa Rita Durão e Bento Rodrigues; a extração de esteatita ou pedra-sabão localiza-se na região Sudeste, em Cachoeira do Brumado e Furquim; a de bauxita também na região Sudeste, em Padre Viegas. Outras atividades relevantes são o artesanato (concentrado em Cachoeira do Brumado); a agropecuária (nos distritos de Cláudio Manoel e Furquim); o turismo.

A população de Mariana segundo o Censo de 2000 era de 46.710 habitantes, e o município vem, desde a década de 1980, apresentando taxas de crescimento superiores às da média do Estado, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 01 - População total residente, por localização urbana e rural, e taxas de crescimento anual (%) Mariana e Minas Gerais – 1991/2000

	População	1970	1980	1991	2000
Mariana	Urbana	14 334	19 503	29 848	38 679
	Rural	10 452	9 901	8 332	8 031
	Total	24 786	29 404	38 180	46 710
Minas Gerais	Urbana	6 060 300	8 982 134	11 786 893	14 671 828
	Rural	5 427 115	4 396 416	3 956 259	3 219 666
	Total	11 487 415	13 378 553	15 743 152	17 891 49

Fonte: Relatório do Plano Diretor Ambiental de Mariana – Entendendo a cidade: aspectos socioeconômicos, 2003, p.44. Fonte primária: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991 e 2000.

Em 2000, 83% da população do município concentrava-se nas áreas urbanas, mas os dados dos dois últimos censos mostram que o esvaziamento populacional nas áreas rurais, forte nas décadas de 1970 e 1980, vem diminuindo. A concentração da população urbana está no distrito Sede de Mariana com 30.741 habitantes.

O crescimento da atividade econômica no município, principalmente a atividade mineradora, fez com o que o município assumisse posição de maior centralidade econômica na região nos últimos anos. O PIB de Mariana passou de 19,3% do total da microrregião de Ouro Preto em 1985 para 28,7% do total em 1996. Nesse período, o PIB de Mariana cresceu a taxas maiores do que a média do Estado de Minas Gerais. O PIB per capita de Mariana, que em 1996 era de R\$ 5.524,76⁶, passa a R\$ 7.008 em 1999 e R\$ 9.845 em 2002, segundo o IBGE.

Embora esteja crescendo em importância na região, Mariana permanece periférica em relação à principal centralidade regional, Ouro Preto, em muitos sentidos. Muitos arquitetos e engenheiros atuantes na cidade moram em Ouro Preto, assim como os docentes da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) – campus Mariana. Em relação às atividades turísticas, o turista padrão pernoita em Ouro Preto e vai a Mariana apenas para passar o dia, causando um esvaziamento da rede hoteleira e dos restaurantes na cidade em relação ao potencial existente. Até poucos anos atrás, o IPHAN não possuía um funcionário alocado em Mariana, a política para o município era coordenada de Ouro Preto.

⁴⁴ Diagnóstico Socioeconômico. Prefeitura Municipal de Mariana. 2ª versão, 2003, p.15.

⁵⁶ Relatório de Diagnóstico da Prefeitura Municipal de Mariana, 2003, p.29.

⁶⁷ Fonte: Relatório do Plano Diretor Ambiental de Mariana – Entendendo a cidade: aspectos socioeconômicos, 2003, p. 24.

A atividade mineradora é a que mais emprega e a que mais gera recursos para o município. Nota-se na tabela abaixo O decréscimo do setor primário de 1970 a 1991, e o aumento do setor secundário e terciário.

TABELA 02 - População Economicamente Ativa, por setor (%), Mariana – 1970/1991

Ano	Total (Abs.)	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	Outras atividades
1970	6 487	45,8	23,6	30,6
1980	8 671	31,0	35,6	33,4
1991	13 494	16,7	37,5	45,1	0,7

Fonte: Relatório do Plano Diretor Ambiental de Mariana – Entendendo a cidade: aspectos socioeconômicos, 2003, p.27. Fonte Primária: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980 e 1991.

Segundo o censo IBGE de 2000, a população economicamente ativa do município era de 21.136 pessoas, 3.713 das quais desocupadas e 17.423 ocupadas, registrando uma taxa de desemprego registrada nesse período bastante alta, de 17,6%⁷. A estrutura de emprego por atividade revela que a indústria extrativa foi a atividade que mais empregava em 1998, com 23,5% do total, seguido da educação (22,8%) e comércio (22,2%).

Do ponto de vista da distribuição das oportunidades e atividades econômicas no território, o município apresenta grandes desigualdades: o distrito-sede, área mais consolidada e que engloba a área efetivamente urbanizada do município, e o distrito de passagem de Mariana, praticamente conurbado com o município vizinho de Ouro Preto, acomodam a população de maior renda. A população dos demais distritos tem renda bem mais baixa, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 03: Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio (%) Município de Mariana, seus Distritos e Minas Gerais 2000

	Total de domicílios (Abs.)	Até 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 5 salários mínimos	Mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos	Sem rendimento
Mariana (município)	11 653	29,8	19,8	22,8	13,8	6,0	7,9
Bandeirantes	188	43,6	25,0	16,0	6,4	1,1	7,9
Cachoeira do Brumado	553	49,4	24,8	12,8	3,1	2,4	7,5
Camargos	32	56,3	21,9	6,3	6,3	3,1	6,1
Cláudio Manuel	419	56,8	18,4	9,3	1,9	0,5	13,1
Furquim	456	64,0	15,6	9,6	0,9	0,9	9,0
Mariana (distrito sede)	7887	21,5	19,2	26,3	17,8	7,9	7,3
Monsenhor Horta	448	50,4	24,1	13,8	4,0	0,7	7,0
Padre Viegas	492	56,7	15,9	7,7	3,0	0,2	16,5
Passagem de Mariana	784	21,8	21,0	31,3	15,2	5,2	5,5
Santa Rita Durão	394	50,0	26,4	12,7	1,8	0,8	8,3
Minas Gerais	4 765 258	26,9	22,0	23,8	11,6	7,9	7,6

IBGE. Censo Demográfico. 2000.

Do ponto de vista da urbanização, uma das maiores dificuldades é o acesso à terra para expansão urbana. As terras adjacentes à área urbanizada pertencem a poucos proprietários, sendo o maior deles a Mina da

⁷Fonte: Censo IBGE 2000.

Passagem de Mariana. Isso dá aos proprietários de terras um alto poder de fixação de preços, resultando em preços de terra bastante altos, principalmente na periferia, onde os preços atingiam cerca de R\$ 60,00/m² (2005). Em áreas mais centrais chegam a R\$ 180,00/m² (2005).

Ainda assim, em parte pelo porte de sua população, Mariana não apresenta uma situação grave do ponto de vista das condições habitacionais da população urbana. Não existem favelas no município, os loteamentos populares são razoavelmente providos de infra-estrutura, e de uma forma geral o poder público municipal tem tido condições de prover terra para a população de baixa renda – ainda que muitas vezes com pouca infra-estrutura e em localizações desfavoráveis.

A análise do Plano Diretor do município deve obrigatoriamente levar em conta a história das relações políticas, que possuem conseqüências diretas na estrutura de planejamento e na gestão urbana do município. Mariana caracterizou-se nas últimas décadas por uma história de clientelismo e favorecimentos nas relações entre o poder público municipal e a sociedade local. As principais forças políticas, representadas pela Prefeitura e pela Câmara de Vereadores dividiram-se historicamente entre dois grupos – chamados na cidade de “direita” e “esquerda”, sem que isso diferenciasse substancialmente sua operacionalidade – cuja principal finalidade era a manutenção dos respectivos grupos no poder, a partir da construção de currais eleitorais, de perseguições aos inimigos, do estabelecimento de interlocuções diretas e não institucionalizadas entre poder público e a população. A principal liderança política da cidade nas décadas de 1980 e 1990 foi João Ramos Filho, três vezes prefeito e que já passou por vários partidos, em 2005 encontrava-se filiado ao PTB. Ramos foi alvo de denúncias de corrupção que culminaram com sua condenação por crime contra a administração pública em 1996, o que acabou inviabilizando sua permanência no poder. João Ramos concorreu novamente ao cargo de prefeito de Mariana pelo PMDB nas eleições de 2000, mas teve seu pedido de registro de candidatura indeferido pelo TRE de Minas Gerais, por estar em situação inelegível. Foi substituído pelo candidato a vice-prefeito na mesma chapa, Celso Cota Neto, que saiu vencedor. Em 2002, João Ramos lançou-se candidato a deputado estadual pelo PTB, mas não foi eleito⁸⁸. Em 2004, João Ramos concorre novamente à prefeitura, perdendo as eleições para o antigo parceiro Celso Cota Neto.

A trajetória de planejamento da cidade é bastante peculiar. Mariana é freqüentemente lembrada como a primeira cidade planejada do Brasil, por intervenção do engenheiro militar José Fernandes Alpoim em meados do século XVIII. O importante conjunto urbanístico colonial levou, já em 1938, ao tombamento da cidade, pelo recém criado Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual IPHAN), no contexto do primeiro ciclo de tombamentos de conjuntos urbanos⁹⁹. O conjunto foi declarado Monumento Nacional em 1945. Além do núcleo histórico, muitos imóveis são também tombados nos distritos e caminhos do município. O Centro Histórico de Santa Rita Durão, núcleo histórico setecentista, foi tombado pelo IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais) em 1996. Na prática, o Governo Federal, por meio do SPHAN, depois IPHAN, desempenhou historicamente o papel da aprovação de projetos de reforma e edificações

⁸⁸ Retirado da página do Tribunal Regional eleitoral na internet: http://www.tre-mg.gov.br/noticias/noticias_tre/maio_2004/19_maio.htm, em setembro de 2005.

⁹⁹ A legislação específica que incidiu sobre o Patrimônio Histórico é o Decreto-Lei nº 25/37.

na área central do município¹⁰.

Por um lado, o tombamento de 1938 logrou preservar a paisagem urbana do centro histórico da cidade, com acompanhamento relativamente próximo do IPHAN. Por outro lado, produziu conseqüências perversas do ponto de vista da legitimação do município como gestor do uso do solo. Para controlar melhor o entorno da área relevante para o patrimônio, o IPHAN não delimitou um perímetro específico de tombamento. Isso colocou o município em uma situação inusitada: por um lado, a prática do IPHAN revelou interesse quase exclusivo pela preservação da região mais central e histórica, além de pontos isolados nos distritos; por outro lado, a inexistência de limites para a atuação do IPHAN impediu que se desenvolvesse em Mariana uma política explícita de uso e ocupação do solo regulada pelo município. Na época do tombamento, a área efetivamente urbanizada do município não ia muito além do perímetro histórico, o que causava poucas distorções (ver mapa 1 – Evolução Urbana). Mas, com o passar das décadas, e principalmente após 1970, o crescimento da população provocou uma enorme expansão da área urbanizada. No momento de início do Plano Diretor, o perímetro histórico correspondia a apenas uma pequena parte da área urbanizada do município. Mesmo com esse grande crescimento urbano, a base da legislação urbanística de Mariana não se alterou. Até o início do processo de elaboração do Plano Diretor, não existiam leis ou decretos municipais de regulação do uso do solo. Apenas o parcelamento do solo era regulado pela Lei Federal nº 6766/79.

Ainda que pareça incompreensível que um município renuncie ao poder de regular seu próprio território, é interessante nos aprofundarmos nessa questão. No caso de Mariana, a omissão da esfera municipal não significou que o total da cidade tenha sido largado à total falta de regulação, pois o IPHAN cuidou com razoável interesse de preservar a qualidade urbanística na região central, não por acaso aquela ocupada pela elite e setores médios da cidade. Se levarmos em conta que a regra para os municípios brasileiros sempre foi a de regular os espaços centrais e ocupados pelas elites da cidade, em detrimento das regiões mais pobres (Rolnik, 1997), Mariana não constitui um caso excepcional. A excepcionalidade, que é o interesse e a atribuição da esfera federal, significou uma posição politicamente confortável para o Município, que não precisou arcar com o ônus de instalar uma estrutura de gestão urbana no município, e conseguia, via regulação e gestão do IPHAN, atender aos interesses de suas elites.

Por outro lado, as grandes lacunas na regulação urbanística de qualquer espécie deixou os gestores municipais e o Legislativo ainda mais livre para operar politicamente junto àqueles que estavam em situação indefinida em relação à legalidade urbanística, mediante procedimentos perversos como a troca de votos por infra-estrutura. Do ponto de vista da gestão do território e da política urbana, o clientelismo revelou-se em uma tradição de doação de terras aos mais pobres, sem infra-estrutura e via de regra mal localizadas, em troca de sustentação política. Ao mesmo tempo, perseguia aqueles que não estavam do seu lado, e privilegiava as tradicionais elites da cidade. Para promover essas relações, a ausência de regras claras e de base institucional e administrativa para lidar com a irregularidade urbanística, deixava a classe política ainda mais à vontade para

¹⁰¹⁰ Neste texto, para maior compreensão, adotaremos a sigla IPHAN, ainda que em certos trechos estejamos nos referindo a ações que remontam ao período em que a instituição se chamava SPHAN.

direcionar a gestão e os recursos públicos conforme interesses dos grupos políticos.

Em síntese, as peculiaridades de patrimônio histórico de Mariana fizeram com que lá se explicitasse de forma extrema o sistema de dois pesos e duas medidas que caracterizou a ação do Estado brasileiro sobre o território: uma pequena parcela, rica e regulada da cidade, cuja qualidade ambiental é garantida pelos dispositivos da lei, e uma parte, pobre e regulada segundo critérios informais de favorecimentos, clientelismo e barganhas eleitorais.

Duas tentativas anteriores de elaboração de planos diretores não foram levadas adiante. O primeiro foi um Plano de Desenvolvimento para Ouro Preto e Mariana, proposto no ano de 1974, por um conjunto de instituições: Fundação João Pinheiro, IPHAN, IEPHA, as prefeituras municipais de Mariana e Ouro Preto, mas que falhou devido a falta de suporte político e financeiro. A segunda tentativa foi em 1989, envolvendo o setor industrial, a administração pública e organizações federais, regionais e locais, mas também não foi concluída.

Em 2002, um importante projeto iniciou-se no município, o Programa Monumenta, programa federal destinado a viabilizar a preservação histórica relacionada aos processos mais amplos de desenvolvimento urbano na cidade. O recurso financeiro do Programa vem do Ministério da Cultura, por meio de contrato de empréstimo com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e de recursos municipais, totalizando 125 milhões de reais. O programa é de execução complexa por envolver as três esferas federativas.

O processo de elaboração do Plano Diretor

Logo após assumir a prefeitura em 2001, o prefeito Celso Cota Neto apontou a necessidade de realização de um Plano Diretor e priorizou a sua realização. Isso deve ser analisado no contexto das mudanças nas relações políticas no município, uma iniciativa de transformação das relações entre prefeitura e comunidades, principalmente as mais pobres, e disso faz parte o disciplinamento do controle do uso e ocupação do solo, prioridade para o prefeito desde o início do processo.

Uma mudança estrutural promovida nesse sentido foi uma normatização das representações populares. O conjunto da área urbana foi dividido em 23 bairros, e a prefeitura induziu a criação de associações de bairro em todos os bairros, com regimento interno reconhecido em cartório e presidentes eleitos por voto direto em cada bairro. O tópico do abairramento do município foi bastante discutido no processo do Plano Diretor, como veremos adiante. A associação de bairro foi estabelecida pelo prefeito como o espaço prioritário de relação com a Prefeitura e, segundo o Prefeito, não há diferenças de tratamento das associações que apóiam o prefeito ou seus oponentes. As 23 associações de bairros foram agregadas em uma entidade, a União das Associações de Moradores de Mariana (UAMMA), cujo papel foi decisivo no processo do Plano Diretor (ver mapa 2 – divisão do Distrito-Sede por bairros)

O escopo deste trabalho não permite uma checagem extensiva da qualidade das relações políticas estabelecidas pela nova gestão, mas é certo que foi criada pela primeira vez na cidade uma institucionalidade para a participação das comunidades mais pobres na cidade, o que deu um claro formato e maior previsibilidade nas relações dessas comunidades com o poder público.

O Plano Diretor foi a um só tempo resultado e fato gerador dessa nova institucionalidade da participação popular no município, o que deu aos moradores dos bairros mais pobres um maior poder de voz e de acompanhamento dos processos em um contexto de relações mais previsíveis e transparentes com o poder Executivo. Ao mesmo tempo, esse novo formato da participação retirou das classes médias que moram no distrito sede da cidade o monopólio das relações políticas institucionalizadas: antes da criação e do empoderamento das associações de bairro, a representação da chamada “sociedade civil” vinha das regiões centrais e tradicionais. Essa ampliação do leque de interlocutores oficiais provocou também uma série de atritos com os segmentos médios anteriormente privilegiados.

Por outro lado, é importante apontar os limites desse tipo de relação política. A organização comunitária a partir dos bairros pode até mesmo reforçar relações de clientelismo, e não se verificou em Mariana, por parte da prefeitura, iniciativas de apoio a movimentos mais amplos, como os de luta por moradia. Evidentemente, não descartamos aqui que esse novo arranjo possa também ser instrumentalizado pelas forças políticas – como qualquer arranjo participativo, aliás – mas avaliamos como positiva a iniciativa de “estabilizar” as relações políticas via associações de bairro registradas e democraticamente eleitas, se levarmos em conta que antes disso não havia qualquer formato institucionalizado para as relações entre o poder público e as comunidades. Partindo de um estágio no qual o casuísmo e os interesses imediatos eram as únicas determinantes, a nova organização da participação da população em Mariana nos pareceu um avanço.

Na época de instalação do processo do Plano Diretor, o prefeito e sua equipe insistiram no fato de que o Plano deveria ser auto-aplicável, ou seja, que fosse mais que um plano de diretrizes, e contivesse em sua estrutura parâmetros de uso e ocupação do solo que pudessem ser aplicáveis assim que o Plano fosse instituído. Essa questão foi de extrema importância naquele momento, pois o principal ponto que se queria enfrentar era a ausência do marco regulatório municipal, e um plano focado em investimentos ou que tivesse apenas diretrizes não seria capaz de produzir essa regulação.

O Plano Diretor foi parte da plataforma de governo na campanha do prefeito quando candidato em 2001, e o processo foi efetivamente iniciado no ano seguinte. Do ponto de vista do financiamento, os recursos necessários para a elaboração do Plano Diretor saíram do Orçamento Geral do Município, custeando a contratação de consultoria externa e produtos produzidos durante o processo como dados estatísticos, mapeamentos e pesquisas. O processo de elaboração do Plano Diretor pelo Poder Executivo durou cerca de um ano e seis meses (março de 2002 a julho de 2003), a aprovação do Projeto de Lei no Legislativo levou cinco meses (agosto a dezembro de 2003), e sua sanção pelo prefeito se deu em janeiro de 2004.

Preparação do processo e construção das equipes

A elaboração do Plano Diretor foi sustentada por três grupos: a Comissão Permanente do Executivo, que tinha como objetivo dar legitimidade e prioridade ao Plano Diretor no executivo Municipal; a Comissão Consultiva, instância de participação, com representação da sociedade civil; e uma consultoria externa contratada pela prefeitura para apoiar o processo. As duas comissões foram instituídas por decreto.

A Comissão Permanente da Prefeitura foi constituída por representantes do primeiro escalão do Poder Executivo Municipal, diretamente envolvidos no desempenho das funções-chave do planejamento urbano (parcelamento do solo e infra-estrutura urbana, meio ambiente e ordenamento legal), teve a função de coordenar as etapas do trabalho (elaboração e gestão do plano), garantir a integração e o comprometimento político-administrativo das funções públicas a cargo de todas as demais pastas, desde os trabalhos de levantamento de dados à mobilização social propostos pela equipe externa de consultores. Inicialmente integrada pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, pelo Procurador Geral do Município e pelo Diretor do Departamento Municipal de Meio Ambiente, foi posteriormente ampliada, em face da necessidade de maior envolvimento do Poder Executivo Municipal, ingressando o Secretário Municipal de Fazenda e da Secretária Municipal de Educação. A Secretaria de Meio Ambiente e da Fazenda participaram de todo o processo. A Secretaria de Obras também foi bastante assídua no processo.

A Comissão Consultiva foi formada por representantes da sociedade civil, oriundos de associações de moradores, entidades civis e de órgãos públicos estaduais e federais, vinculados à proteção do patrimônio cultural e ambiental, ao fomento de atividades econômicas e agrárias, vereadores, entre outros. Foi criada para abrir um canal de comunicação direta entre Prefeitura, consultores externos e a comunidade local, a troca de informações entre poder público municipal e comunidade local sobre as etapas do processo de planejamento urbano a serem desenvolvidas; deflagrar processo de educação popular sobre sua importância; coletar percepções sobre problemas e facilidades da vida na cidade de Mariana.

A Comissão Consultiva cumpriu a função de fórum permanente de participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Quanto à sua composição, a consultoria externa e a Prefeitura fizeram uma listagem das entidades que consideraram estratégicas e representativas da cidade, que foram convidadas, mediante envio de ofício, para integrá-la. Inicialmente a composição da Comissão Consultiva, envolvia 13 representações: Associações de Bairro (representada pela União das associações de Moradores de Mariana – UAMMA), das ONGs AMAR Mariana e Reviverde, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), das Mineradoras SAMARCO e Companhia Vale do Rio Doce, da Associação Comercial (ACIAM), do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), da Ordem dos Advogados (OAB) de Mariana, do CREA, da EMATER, do Grupo de Intervenção Social (GIS) e Câmara dos Vereadores. Quanto à metodologia de trabalho, optou-se por uma comissão enxuta para facilitar o diálogo e trabalho conjunto. As reuniões tiveram periodicidade quinzenal durante um ano de dois meses, em locais previamente definidos, sempre sob a coordenação de membros da Comissão Consultora e da Comissão Permanente, que trabalharam juntas todas as etapas do processo.

Na primeira reunião (02 de maio de 2002) das 23 associações de bairro que compõem a União das Associações de Moradores de Mariana (UAMMA) participaram mais de 15. Dentro da metodologia adotada pela consultoria e face às manifestações¹¹ dos presentes o encaminhamento foi que a UAMMA escolhesse três representantes para participar da comissão.

Apesar da comissão ter ficado com 15 representantes, entre 20 e 30 pessoas acabaram participando das reuniões. Isso porque, de acordo com o relato de Cristina Simão, os representantes das associações de bairros solicitaram acompanhar os trabalhos da comissão e acabaram participando de todo o processo. Segundo a consultora e arquiteta Cristina Simão, “quem deu o tom e realmente participou foram as Associações Comunitárias”.

Por iniciativa do Prefeito, foi contratada por um ano, pelo valor aproximado de 180 mil reais a consultoria da empresa Gratiai Urbis. Essa empresa foi escolhida por sua experiência junto ao SEBRAE/MG com programas de sensibilização da comunidade para o turismo e planejamento participativo, e por seus profissionais já contarem com experiência de trabalho com o IPHAN. Para a contratação da consultoria externa a Prefeitura realizou um Convênio com a Fundação Gorceix, fundação vinculada à Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A equipe consultora era composta de três arquitetos (dois sêniores que trabalharam no IPHAN e um residente que trabalhou dentro da Prefeitura, em sala e com equipamento disponibilizados pela prefeitura), uma advogada especialista em direito administrativo, com experiência na elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte, um sociólogo, um geólogo e um ecólogo, ambos do corpo docente da UFOP. Os integrantes da equipe moravam em Belo Horizonte e em Ouro Preto, e o arquiteto residente mudou-se para Mariana pelo período de elaboração do trabalho. Os demais integrantes da equipe consultora vinham para Mariana de acordo com as demandas temáticas das reuniões.

O período de um ano previsto revelou-se insuficiente e a equipe trabalhou cerca de um ano e seis meses. A coordenação técnica do processo de elaboração do Plano Diretor foi feita por duas arquitetas que se reuniram quinzenalmente com a equipe técnica da Prefeitura e a Comissão Consultiva. Os consultores também foram para campo fazer o levantamento socioeconômico do diagnóstico, para isso visitaram os 33 núcleos urbanos existentes nos 10 distritos do município.

As comissões Consultiva e Permanente e a consultoria externa foram apoiados também por funcionários do quadro permanente da prefeitura, que cumpriram papel operacional, fornecendo dados e auxiliando a realização de reuniões com a comunidade local. Participaram do processo técnicos com funções referentes às áreas de aprovação e elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos, tributação municipal, comunicação, meio ambiente, procuradoria jurídica, educação, entre outros.

Quanto à disponibilidade de infra-estrutura para os trabalhos, as reuniões de trabalho foram realizadas tanto em salas de reunião e auditórios da própria prefeitura (como de escolas municipais) como na Universidade

¹¹¹¹ Nessa reunião o Representante da AMAR Mariana falou da participação de um número menor de representantes das associações de bairro, ao mesmo tempo, que as lideranças comunitárias das Associações de Bairros reivindicaram maior participação na comissão.

e no Colégio Providência, e no Centro de Convenções. As audiências públicas chegaram a reunir mais de 200 pessoas.

Sensibilização da população e leitura da realidade do município

Inicialmente foi planejado que a Comissão Consultiva deliberaria sobre o processo através de votações. Mas isso acabou não acontecendo, pois o tom predominante foi o de diálogo, e as decisões foram tomadas por unanimidade. Em especial no que diz respeito às demandas das lideranças comunitárias, como a necessidade de entendimento do conceito e finalidade do Plano Diretor e da estrutura, funcionamento e forma de definição do orçamento da Prefeitura, a Comissão Consultiva teve também um caráter de formação das lideranças participantes.

O envolvimento dos integrantes da Comissão Consultiva no processo foi bastante desigual. Enquanto atores como a UFOP, a Mineradora SAMARCO e a ONG AMAR Mariana participaram com maior intensidade, outros como a Associação Comercial, o IPHAN e a Arquidiocese participaram eventualmente. Ainda que a Câmara Municipal tivesse indicado vereadores para participar do processo, eles pouco participaram, exceto em algumas audiências públicas realizadas nos bairros. Em momentos importantes a equipe de consultoria foi à Câmara, algumas vezes inclusive acompanhada do Prefeito, buscando o envolvimento dos vereadores no processo, mas isso não ocorreu antes da entrada do Projeto de Lei no Executivo.

De março de 2002 até fevereiro de 2003, foi construída a leitura da realidade local, a partir de levantamentos técnicos e de reuniões participativas. Inicialmente foram construídos grupos de trabalho de no máximo seis pessoas de cada localidade para discutir a qualidade de vida nas comunidades, organizadas pelas associações de bairro. As associações de bairro demandaram mais reuniões nos bairros para divulgar nas comunidades o processo do Plano e envolvê-las na elaboração do diagnóstico, identificando os principais problemas e facilidades da cidade, e foram realizadas cerca de 25 reuniões de discussão do Plano nos bairros.¹²

As lideranças de bairro que integraram a comissão consultiva tiveram papel central na organização do processo de mobilização e discussão pública, realizaram reuniões nas comunidades, mobilizaram moradores de todos os distritos para participarem das reuniões e audiências. As associações demandaram esclarecimentos de temas estratégicos para sua compreensão e intervenção qualificada no processo, com isto foram realizadas palestras sobre temas ligados ao planejamento urbano municipal, tais como: formação e crescimento das cidades; conteúdo, finalidade e importância dos planos diretores municipais; Estatuto da Cidade; funcionamento da administração pública, orçamento municipal e seu impacto na solução dos problemas urbanos; aprovação de projetos arquitetônicos e licenciamento edilício; entre outros. A Prefeitura havia elaborado recentemente a atualização da planta genérica de valores dos imóveis para fins de cadastro no IPTU, que definia preços da terra

¹²Registro em ata da “1ª Reunião extraordinária da Comissão Consultiva do Plano Diretor Rural Urbano Ambiental de Mariana”, 26 de setembro de 2002.

baseados na divisão dos bairros (de forma geral, cada bairro tinha um preço-base por m² de terreno) que implicou na revisão da divisão dos bairros e na atualização da planta genérica de valores, a temática da divisão dos bairros foi o assunto de maior polêmica no diagnóstico participativo realizado. Por outro lado, isso pode indicar que algumas questões mais críticas, como as desigualdades no acesso à terra no município, talvez não tenham sido bem pautadas pela coordenação do Plano nessa etapa.

A metodologia de participação incluiu trabalhos com poesia e música nas reuniões das comissões, mas a comunicação e capacitação (material didático e de divulgação) foi considerada um ponto fraco do processo segundo a consultoria. Apesar de terem conseguido fazer um vídeo, um jogo de transparências e um folder sobre o Plano Diretor, não houve a priorização, por parte da prefeitura, de estratégias mais amplas de comunicação ou um processo pedagógico planejado como tal.

Além das reuniões periódicas realizadas pela Comissão Consultiva, foram promovidas em outubro e novembro de 2002 as chamadas “reuniões setoriais” com as lideranças da comunidade local e dos setores econômicos e sociais, a fim de consolidar a captação de dados relativos à percepção da cidade, tanto por habitantes de Mariana, quanto pelos governantes locais. Para a primeira reunião setorial, foram convidados os representantes dos setores econômicos de Mariana; para a segunda foram convidados moradores de bairros do Distrito-Sede, e para a terceira, os moradores dos distritos e localidades, respectivamente. A possibilidade de a população ser ouvida nas reuniões foi veiculada inclusive na mídia local, e a data prevista para entrega do Plano Diretor na Câmara (junho de 2003), foi também várias vezes veiculada¹³. No contexto da I Conferência Municipal da Cidade, em março de 2003, o Plano Diretor foi também um dos itens da pauta¹⁴.

Embora não estivesse envolvido cotidianamente no processo, o prefeito participou de alguns momentos em que foi necessário expressar a prioridade política do Plano, como em reuniões com os secretários municipais, com a Câmara de Vereadores e da estratégica reunião de trabalho das equipes técnica, permanente e consultiva em que se discutiu a divisão dos bairros, tema sensível no processo, que ocorreu em 8 de setembro de 2002. O apoio explícito do prefeito ao processo foi considerado importante para obter a adesão das comunidades ao processo.

Quanto à participação dos atores sociais, ainda que as comunidades tenham se envolvido nas várias discussões, é importante notarmos algumas dificuldades. O IPHAN, entidade estratégica para o planejamento da cidade, priorizou a participação quando a temática era especificamente o centro histórico e o patrimônio, ausentando-se das discussões mais gerais referentes ao planejamento da cidade. A Igreja Católica, que através da Arquidiocese e da Pastoral desenvolve historicamente trabalho de base na cidade foi também pouco presente nas discussões. Setores da classe média de Mariana, como engenheiros que interferem diretamente na exequibilidade dos padrões de uso e ocupação do solo tampouco tiveram grande participação. Fazendo avaliação da participação em agosto de 2005, o prefeito afirmou que se pudesse recomeçar o processo, uma das coisas que teria feito de forma diferente seria um esforço maior para envolver os engenheiros da cidade de forma mais intensiva, pois

¹³Jornal “Ponto final”, 29 de novembro a 5 de dezembro de 2002, p. 6.

¹⁴Jornal “Ponto final”, 14-20 de março de 2003.

após a aprovação do Plano, as dificuldades com esse segmento foram muitas.

A leitura da realidade resultou no relatório “Entendendo a cidade”, com textos, dados e mapas sistematizados, que foi oficialmente apresentado à Câmara dos Vereadores em 17 de março de 2003. Dois dias depois, o resultado dessa etapa do trabalho foi apresentado no teatro do SESI-Mariana¹⁵. Ocorreram também audiências públicas de discussão do diagnóstico nos distritos da cidade. Nessas reuniões houve ampla participação das comunidades chegando a reunir cerca de 200 pessoas.

O relatório organizava-se em três partes: uma contextualização do Plano Diretor e do contexto histórico em que ele estava sendo proposto, incluindo os requisitos da Constituição e do Estatuto da Cidade; o esclarecimento da metodologia a ser utilizada em todo o processo; e a apresentação do município em seus aspectos históricos, físico-ambientais, econômicos e sociais, além da apresentação específica dos 10 distritos do município.

O relatório de leitura da realidade deteve-se em cada um dos 10 distritos do município e apontava:

- uma grande irregularidade nos loteamentos e edificações, a falta de fiscalização e de acompanhamento das ações judiciais envolvendo questões fundiárias no distrito-sede;
- que 14% dos lotes do município encontravam-se desocupados, índice que era muito mais elevado em alguns loteamentos mais recentes, 58% dos lotes do bairro Bandeirantes, 85% do bairro Cruzeiro do Sul, 52% no bairro Morada do Sol e 44% na Vila do Carmo, concluindo que “na malha urbana existente, suprida de infra-estrutura e serviços urbanos, é possível incentivar sua melhor ocupação, permitindo uma otimização da estrutura existente”;
- que, à exceção do bairro de Santo Antônio, antigo e popular, todo o território apresentava taxas de densidade construtiva relativamente baixas, o que originou os parâmetros que posteriormente foram utilizados no Plano;
- que existiam grandes desigualdades na distribuição dos recursos no município: o distrito-sede contando com infra-estrutura bem maior que os demais distritos, à exceção de Passagem de Mariana. Desta forma, propõe a descentralização dos serviços urbanos, das possibilidades de emprego e renda e a necessidade de prover os demais distritos de oportunidades. Além disso, apontava o déficit generalizado do município quanto à infra-estrutura para o turismo¹⁶.

¹⁵ Jornal “Ponto final”, 21 a 27 de março de 2003. p.6 e 4 a 10 de abril de 2003, p. 9.

¹⁶ É importante colocar que a leitura do território de Mariana, ao priorizar as desigualdades do distrito-sede em relação aos demais municípios, deixou de priorizar as desigualdades entre os bairros de Mariana no distrito-sede. Ainda que o diagnóstico apontasse a necessidade de melhor utilização da infra-estrutura e de ocupação dos lotes vazios, o peso maior foi claramente dado às relações do município como um todo, de certa forma prenunciando que as desigualdades urbano-rurais – e não as desigualdades intra-urbanas – seriam o foco do Plano Diretor.

Definição de estratégias e instrumentos

Além de revelar uma leitura da realidade do município, o relatório “Entendendo a cidade” também explicitava os pontos fundamentais sobre os quais deveria se estruturar o Plano Diretor: a “inserção de Mariana no mercado global”, a instauração de uma “política de boa governança” e a “utilização adequada do território”¹⁷.

Depois de entregue o diagnóstico, foram realizadas cerca de cinco reuniões com o Prefeito e todas as secretarias com o objetivo de sensibilizá-los para o processo de elaboração do Plano buscando integrar suas ações para o desenvolvimento da cidade. Cabe comentar que essas ações permaneceram bastante desconectadas mesmo após a realização do Plano, que nesse sentido não foi capaz de promover a articulação intersecretarial.

Foram formados 5 grupos para discutir temas estratégicos para a formulação de propostas: planejamento territorial urbano, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, patrimônio histórico, desenvolvimento socioeconômico e turismo.

Nessa etapa, a discussão dos padrões para uso e ocupação do solo foi uma das temáticas prioritárias. Lembramos que até então a Prefeitura não assumia papel de regulá-los e os habitantes de Mariana, em verdade, não estavam acostumados a cumprir padrões urbanísticos. A principal resistência veio de alguns proprietários de terras e dos engenheiros do município, resistentes às mudanças nos encaminhamentos dos projetos. Para a construção dos padrões urbanísticos, trabalhou-se preferencialmente com os parâmetros tradicionais, como as taxas de ocupação e os coeficientes de aproveitamento, e não com instrumentos do Estatuto da Cidade que separam direitos de propriedade e direitos construtivos, ou que induzem o cumprimento da função social da propriedade via sanções aos maus proprietários urbanos. Certos assuntos de maior complexidade, como os critérios de medida dos padrões de incomodidade, ficaram restritos a uma discussão entre técnicos da consultoria e da Prefeitura. Nesses assuntos de caráter mais técnico, prevaleceu a compreensão de que há limites para a discussão de determinados assuntos com a população, mas não foram feitas iniciativas de comunicação ou capacitação que procurassem romper com esses limites, o que compreendemos como uma oportunidade perdida, pois a população de Mariana vinha demonstrando capacidade de participar de discussões de caráter mais técnico, envolvendo por exemplo a divisão da cidade em bairros e a elaboração da planta genérica de valores.

Apesar da conclusão do diagnóstico de que na malha urbana existente, que estava suprida com infraestrutura e serviços urbanos, existiam imóveis desocupados que poderiam ser mais intensamente utilizados, este tema não foi enfrentado nas etapas posteriores da elaboração do Plano. O que resultou, como veremos adiante, em um Plano que não explora algumas das potencialidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade para a inclusão territorial da classe de menor renda. O Plano não apresenta instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social em imóveis desocupados, indicando que o plano da prefeitura para o assentamento da população de baixa renda é principalmente por meio de parcelamento do solo na periferia do município. Segundo uma consultora, os

¹⁷ Jornal *Ponto final*, 21 a 27 de março de 2003. p.6.

esforços quanto à política habitacional para baixa renda foram centrados na necessidade de se investir nos bairros de ocupação informal e precária.

A expectativa da consultoria é a de que os instrumentos de maior intervenção nas dinâmicas do mercado poderão ser tratadas em um momento de revisão do Plano, prevista para cinco anos após sua entrada em vigor. Não podemos, no entanto, deixar de colocar aqui que perdeu-se uma chance de debater e implementar esses instrumentos, ainda mais tendo em vista a grande mobilização popular que ocorreu em torno do Plano Diretor, que poderia abrir possibilidades para um maior apoio político à implementação desses instrumentos.

A consolidação do projeto de Lei

O conteúdo essencial do Plano Diretor de Mariana foi definido ainda no Poder Executivo, as alterações posteriores na Câmara dos Vereadores foram mínimas.

Do ponto de vista físico-territorial, o zoneamento proposto para o conjunto do município reflete de maneira bastante fiel a leitura do uso do solo realizado na etapa de diagnóstico (ver mapas 3 e 4 – uso do solo do município e zoneamento proposto pelo Plano Diretor). De uma forma geral, as regiões com cobertura vegetal significativa foram demarcadas como “Zonas de Interesse de Proteção Ambiental”; as regiões ocupadas com agropecuária foram delimitadas como “Zonas de Interesse de Controle Ambiental”, as regiões degradadas pela atividade mineradora e pelo plantio de eucalipto foram delimitadas como “Zonas de Interesse de Reabilitação Ambiental” e as regiões urbanizadas foram delimitadas como “Zonas de Interesse de Adequação Ambiental”.

Apesar de Mariana ser um município minerador, a elaboração do Plano permitiu o reconhecimento de outros potenciais econômicos, representado pelos eixos turísticos, pelos pólos de desenvolvimento econômico; e, ambientais, pelo zoneamento urbano-ambiental e preocupação com a preservação do meio ambiente natural e construído. Também há a intenção de construção de uma política para a Zona Rural, considerando seu potencial hídrico, a necessidade de convivência com os impactos de duas barragens já instaladas no município e os usos agropastoris do território rural.

O Plano avança na formulação de diretrizes e ações, ou seja, de políticas para o desenvolvimento econômico, preservação do patrimônio histórico-cultural e ambiental, e efetivamente faz parte de uma estratégia de descentralização dos benefícios da urbanização, atualmente muito concentrados no distrito-sede, Por outro lado, com já mencionamos, avança pouco na redistribuição dos recursos dentro da área urbanizada do distrito-sede, não apresentando instrumentos mais potentes de reforma urbana como as Zonas Especiais de Interesse Social sobre áreas desocupadas.

Para o município assumir a regulação do seu território, a lei do Plano Diretor traz explícita preocupação com o sistema de gestão da cidade, propondo em seu texto uma reorganização administrativa. O

Plano cria a Secretaria Municipal de Planejamento (antiga Secretaria de Administração, Indústria, Comércio e Desenvolvimento) e um sistema integrado de Planejamento Urbano Sustentável (Capítulo I, Art. 12 a 23) composto por um conselho (art. 16) e um fundo (art. 17, VI), além de três comissões técnicas de planejamento urbano-ambiental integrado: comissão de integração administrativa, de polarização sócio-econômica e de gestão territorial (art. 19).

Além da integração do trabalho das diferentes secretarias nas comissões técnicas de planejamento, outra estratégia adotada foi, de acordo com as disposições do Estatuto da Cidade, a valorização da participação popular na gestão municipal. Assim, segundo o artigo 10 do Plano “o planejamento urbano do Município deve ser realizado de forma participativa priorizando-se as demandas apresentadas pela sociedade civil em fóruns e audiências públicas”. Foram criadas três instâncias de planejamento participativo (art. 11), uma instância deliberativa local (bairros), uma regional (pólos socioeconômicos) e outra municipal, o Conselho de Planejamento Urbano Sustentável, com 10 representantes da sociedade civil dentre 17, sendo dois representantes de setores distintos de cada região de planejamento, eleitos em audiências públicas nos pólos socioeconômicos divulgadas ampla e previamente.

Após no máximo três anos de funcionamento do Sistema o Plano Diretor prevê a instituição de uma Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (art. 23). Tal agência, conforme outras iniciativas de mesmo nome em outros municípios, procura agregar atores privados, sob atuação e coordenação pelo poder público, na realização de projetos e ações de interesse coletivo, promovendo o desenvolvimento urbano e econômico. A experiência é estimulada pelo SEBRAE.

Conforme já mencionado, um dos pontos mais importantes do Plano Diretor é a definição de parâmetros urbanísticos para a edificação e o parcelamento do solo. Conforme explicou a consultora Cristina Simão, “a cidade de Mariana é uma cidade que nunca conviveu com nenhum tipo de regulação do seu território a não ser o IPHAN. (...) A Prefeitura e a população não têm cultura de gestão do território, foi feita uma opção por usar os instrumentos básicos de uso e ocupação”. Por esta razão, junto com a reforma administrativa, outro conteúdo central para o Plano Diretor foi a regulamentação das diretrizes e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e parâmetros de incomodidade, de forma que o município finalmente assumisse para si a regulação de seu território.

Como já mencionado, a opção foi por instituir os parâmetros básicos de uso e ocupação do solo – coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e permeabilização, gabarito, lote e testada mínima. De uma forma geral os parâmetros estabelecidos obedeceram aos padrões já existentes. Por exemplo, um loteamento com lotes de cerca de 250m² foi marcado com um lote mínimo de 250m², e assim por diante. Trata-se de uma definição bastante tradicional de parâmetros de uso e ocupação, que consolida as diferenças, não necessariamente enfrentando-as.

O Plano define também que, em um prazo máximo de dois anos após a sua aprovação, o uso, ocupação e o parcelamento do solo na Zona de Adequação Ambiental (Zona Urbana) seria detalhado.

Pela compreensão da Prefeitura, a maneira como o plano Diretor regulamenta a função social da propriedade e da cidade pode ser sintetizada pelo Art. 5º da Lei do Plano Diretor:

“Art. 5º – A utilização adequada do território urbano é alcançada pela fixação de *parâmetros urbanísticos* de parcelamento, uso e ocupação do solo que considerem a necessária multiplicidade de usos e aproveitamento duradouro dos recursos naturais, pela *proporcionalidade do adensamento à existência de equipamentos públicos*, urbanos e comunitários, e privados, pela estruturação eficaz do sistema viário e sistematização *do trânsito e transporte* coletivo, bem como *pela preservação do patrimônio ambiental e cultural* existente”.

Verifica-se que o conceito de utilização adequada do solo e propriedade urbana do Plano Diretor de Mariana, apesar de definir a utilização adequada do solo urbano depende da “proporcionalidade do adensamento à existência de equipamentos públicos”, não define critérios objetivos definir quando os imóveis urbanos não cumprem sua função social. Desconhecemos estudos que indiquem qual o adensamento desejável para cada parte da cidade, indicando que esta não parece ter sido uma prioridade no processo. Tampouco o Plano Diretor não regulamenta os instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade no que diz respeito ao combate aos vazios urbanos e ociosidade da terra, como a edificação e parcelamento compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública.

Verificamos também, que não há no Plano a presença ou a articulação com uma política para a habitação de interesse social ou outros programas de inclusão social. Por outro lado, tem uma clara intenção de desenvolvimento e qualificação dos distritos do município, e não apenas o distrito-sede.

Quanto à regularização fundiária há a regulamentação do chamado *Programa Mariana Legal*, que trata da regularização de lotes e construções. O programa é auto-aplicável, na medida em que define a população beneficiária (com renda inferior a 3 salários mínimos), explicita as fases de intervenção, especifica os critérios e etapas para a titulação das áreas, os critérios e etapas para a regularização das construções e os projetos de intervenção prioritária do programa. No entanto, o foco do programa é a remoção de famílias e demolição de edificações, sem atrelar a estas ações a necessidade de demarcação de áreas dotadas de infra-estrutura e bem localizadas para a sua relocação. É, portanto, vulnerável a ações perversas de expulsão e periferização das populações de baixa renda.

Quanto ao parcelamento do solo, o Plano Diretor baseia-se nos padrões da Lei Federal nº 6.766/1979. O Plano Diretor faz também a regulamentação dos condomínios fechados, que só poderão se dar nos eixos turísticos (art. 159), dentro de critérios rígidos de ocupação e taxa de permeabilização. Vale destacar que não há condomínios fechados em Mariana, e a regulamentação tem caráter preventivo em relação a futuros condomínios que possam surgir.

No que diz respeito à preservação do patrimônio, uma das principais inovações do Plano foi a delimitação um perímetro claro de preservação do patrimônio na área central, chamada no Plano de *Área de*

Proteção Cultural Intensiva. O perímetro foi construído em comum acordo com o IPHAN, e em seu interior todas as propostas de reformas e novas edificações devem passar pela sua apreciação, além das instâncias municipais. A delimitação do perímetro permitiu que o município assumisse definitivamente o papel de regulador do uso do solo em seu território, uma vez que esclareceu as esferas competentes para a tramitação dos processos tanto no perímetro histórico (Prefeitura e IPHAN) quanto for a dele (Prefeitura, exceto em caso de imóvel tombado por outra esfera federativa).

A tramitação do Plano Diretor no Legislativo

A previsão de entrega do Plano Diretor à Câmara era de junho de 2003, mas o processo sofreu um atraso de cerca de dois meses. Os detalhes finais para a consolidação do Plano Diretor foram acertados em 14 de agosto de 2003, em reunião oficial convocada pela Prefeitura.

No dia 20 de agosto, todos os bairros da cidade foram convocados para uma sessão solene de entrega do Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores. Os representantes dos bairros fizeram uma concentração e fizeram uma caminhada à Câmara, para dar peso político à entrega¹⁸.

Nos dias 21 a 24 de agosto, a prefeitura promoveu um seminário sobre o Plano Diretor no SESI-Mariana, com participantes de vários estados. O agendamento desse seminário logo após a entrega do Projeto de Lei à Câmara pode ser visto como uma forma de levantar as discussões públicas e induzir a Câmara a apreciar o Projeto de Lei, pois como o Legislativo não havia participado do processo, havia o temor de que o Plano seria engavetado ao chegar na Câmara. O seminário foi aberto pelo próprio prefeito, em uma demonstração de que o Executivo estava priorizando o assunto¹⁹.

O Legislativo Municipal não havia se envolvido com intensidade na elaboração e discussão do Plano Diretor no Executivo. Os instrumentos incorporados ao projeto de lei também não foram debatidos ou questionados pelos vereadores ao chegar na Câmara. A tramitação do projeto de lei na Câmara durou de agosto a dezembro de 2003. Nesse período não foi realizada nenhuma audiência pública ou reunião com representantes de segmentos da sociedade. A comissão especial formada para análise do projeto de lei fez apenas cinco alterações pontuais de redação no Plano. A mudança mais significativa foi a inclusão, dentro do eixo turístico de Mariana, do Distrito de Cachoeira do Brumado, região de produção de artesanato do município. Em dezembro de 2003, o Plano Diretor foi aprovado por unanimidade na Câmara Municipal, instituído como Lei Complementar nº 016 sancionada dia 02 de janeiro de 2004, com 221 artigos redigidos em linguagem compreensível.

¹⁸ Jornal Ponto final, 22 a 28 de agosto de 2003, p. 6.

¹⁹ Jornal Ponto final, 29 de agosto a 4 de setembro de 2003, p. 3.

A implementação do Plano Diretor

Sob vários aspectos é ainda muito cedo para medirmos a aplicação do Plano Diretor ou o impacto de suas ações, mas uma série de considerações a esse respeito já pode ser feita.

Uma série de iniciativas previstas no Plano Diretor estão efetivamente sendo implementadas, como a criação dos pólos socioeconômicos, com a descentralização dos investimentos, levando equipamentos e infraestrutura aos distritos. Segundo o prefeito, essas ações têm sido capazes de reverter o esvaziamento populacional nas áreas rurais. Outra das iniciativas previstas pelo Plano Diretor que vem sendo efetivamente implementada é o Orçamento Participativo. É possível que essas medidas estariam sendo feitas mesmo na ausência do Plano Diretor, mas o importante aqui é apontar a consonância entre o que é planejado e o que é efetivamente feito.

Por outro lado, apesar da existência de proposta de reorganização administrativa presente no Plano, a Prefeitura procedeu a uma reforma administrativa, não exatamente igual à reforma proposta no Plano, através da Lei Complementar 019/2005. Uma das alterações diz respeito à democratização de gestão e composição do Conselho de Planejamento Urbano Sustentável, que teve a representação da sociedade civil reduzida em relação ao que foi proposto no Plano Diretor.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevista para detalhar o Plano Diretor na área urbanizada (Zona de Interesse de Adequação ambiental) em no máximo dois anos, não havia sido elaborada até setembro de 2005.

Um ano e meio após a aprovação do Plano apenas uma das comissões integradas, que propiciariam a implantação do Sistema de Planejamento Urbano Sustentável, estava de fato funcionando: a de gestão territorial.

Por outro lado, o grande avanço que podemos identificar é que o Plano Diretor instalou definitivamente a idéia e a prática de que o ente federativo responsável pela gestão do uso e ocupação do solo é o município, mediante os parâmetros urbanísticos instituídos. Isso não se faz sem atritos, os depoimentos mostram que muitos arquitetos e engenheiros atuantes na cidade têm atritos com a Prefeitura, devido ao aumento de trabalho que a nova regulamentação significou. O próprio IPHAN vem operando segundo os parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor para a área de proteção cultural intensiva, isso mostra que o Plano Diretor efetivamente “pegou” nessa parte da cidade.

Considerações finais: algumas lições aprendidas

No caso de Mariana, o Plano Diretor serviu como instrumento para instituir o município como o ente responsável pela regulação do uso do solo urbano. Antes do Plano Diretor, o município nunca teve legislação específica de regulação do uso de solo, principalmente porque em 1938 a área histórica havia sido tombada pelo IPHAN, e depois disso, a despeito de um grande crescimento da área urbanizada, a Prefeitura não instituiu

critérios públicos para as áreas novas da cidade, e o IPHAN concentrou-se nas áreas de patrimônio. A aprovação do Plano Diretor, com seus parâmetros urbanísticos, significou que o município tomou para si a gestão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Isso mostra que a luta pela efetivação da função social da propriedade, por meio de instrumentos de intervenção mais forte no mercado de terras, não é a única questão em jogo nos Planos Diretores – embora seja a questão prioritária em muitas cidades, principalmente nas maiores. A agenda da reforma urbana, que desenhou os instrumentos do Estatuto da Cidade, permite a fixação de objetivos bastante ambiciosos para a inclusão territorial, mas é importante estarmos atentos para conquistas mais sutis como a que aconteceu em Mariana – mesmo que a questão da redistribuição não esteja presente no Plano. Para muitos municípios, principalmente os de população mais reduzida e de crescimento urbano mais recente, trata-se de *construir uma esfera pública e municipal para o planejamento e para a gestão urbana*, finalmente dando instrumentos para o município cumprir as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988.

O Plano Diretor só foi bem sucedido em instaurar o município como ente regulador do território porque continha parâmetros de uso e ocupação do solo para as zonas urbanas, não sendo um plano exclusivamente de diretrizes ou um plano focado na extensão de investimentos. Para muitas cidades brasileiras que ainda não contam com leis municipais de regulação do uso do solo, a idéia da auto-aplicabilidade do Plano Diretor é ainda mais importante, portanto. Embora o Plano tenha prevista uma regulamentação de detalhamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, ele não depende desse detalhamento para a aplicação dos parâmetros, já possui os índices mínimos necessários para começar a regular o território, o que é positivo.

A experiência de potencialização das áreas rurais do município promovida por Mariana, por meio da criação dos pólos socioeconômicos, mostra que, no contexto de uma estratégia municipal mais ampla, da qual o Plano Diretor é apenas um dos instrumentos, de tratamento do território do município como um todo, políticas públicas municipais podem ter a capacidade de interferir até mesmo em processos demográficos, de interrupção de êxodo rural, evitando assim o crescimento das periferias.

O Plano Diretor pode também ser uma oportunidade para a cooperação entre diferentes entes da federação, em locais onde a presença do governo estadual ou do governo federal é muito forte – por exemplo, em casos de reservas florestais, portos, hidrelétricas, universidades ou presença significativa de áreas de patrimônio histórico tombado por esferas que não a municipal (caso de Mariana). No caso do Plano Diretor de Mariana, houve aspectos positivos e negativos nessa relação. Por um lado, o Plano logrou delimitar um perímetro para a área de preservação intensiva, definindo papéis e competências e eliminando a situação anterior de total ambiguidade e casuísmos na definição de atribuições de regulação do território. Por outro lado, o atrito que se verificou entre a esfera federal e a municipal é que o IPHAN acabou por se retirar das discussões referentes ao planejamento da cidade como um todo, exceto nos momentos em que a área tombada fosse discutida. Isso na prática pode reforçar a dualização da cidade entre a sua parte preservada, turística e qualificada e o restante da ocupação.

Outro desafio diz respeito às relações com os segmentos técnicos atuantes na cidade, para os quais os critérios e parâmetros de regulação são fundamentais para a sua prática profissional cotidiana. As dificuldades da relação entre a prefeitura e esses segmentos, principalmente engenheiros da cidade, mostra que uma das principais conseqüências do Plano Diretor recai sobre os profissionais que atuam na área da construção e parcelamento na cidade. Esse segmento, muitas vezes, não tem interesses em mudanças nas regras de uso e ocupação do solo na cidade, por já estar acostumado com as regras vigentes. É importante que o Plano Diretor tenha uma estratégia de negociação com esses segmentos. Outra conseqüência do Plano Diretor é que, antes da entrada em vigência do Plano, os profissionais da cidade entraram com o pedido de aprovação de plantas de muitos projetos, para constituir uma “reserva” de empreendimentos, antes de precisarem se adaptar às novas regras. Isso mostra que é necessária uma estratégia para enfrentar essa transição, e separar os empreendimentos que efetivamente estão sendo feitos na cidade daquilo que constitui uma reserva, o que significa um comportamento especulativo.

Em relação à democratização da gestão das cidades, no caso de Mariana, o Plano Diretor foi inserido em uma estratégia mais ampla de reconstrução das formas de participação no município por parte da Prefeitura. No lugar de relações não institucionalizadas e marcadas por uma história de clientelismo (e seu contraponto, as perseguições de fundo político e eleitoral), a prefeitura dividiu tecnicamente o município em bairros, induziu a criação de associações de moradores em cada bairro e estabeleceu as associações de moradores como os interlocutores privilegiados da população com o poder público, orientando a construção de processos como o Plano Diretor e mais recentemente o Orçamento Participativo. É claro que essa nova estrutura não garante a plena superação das práticas clientelistas, mas revela que um processo de caráter mais público foi instituído, abrindo espaço para as disputas em um campo mais institucionalizado. A lição que se aprende é a de que é importante que Prefeitura, coordenação e eventuais colaboradores do Plano tenham clareza de qual é a estratégia global da prefeitura em relação à participação. O ideal é que o Plano Diretor se articule com os espaços e procedimentos de participação já existentes (além das associações de bairros, fóruns e conselhos locais, grupos ligados à Igreja e Universidade etc.), não sobrecarregando a agenda da participação da cidade.

Bibliografia

ROLNIK, Raquel. “A cidade e a lei”. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA. *Entendendo a cidade: aspectos socioeconômicos – Plano Diretor Urbano Ambiental de Mariana*. 2ª versão, janeiro de 2003.

PROGRAMA MONUMENTA. *Sítios Históricos e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais*. Cadernos técnicos 4. Volume II – Sudeste e Sul, 2005.

NÚCLEO DE ESTUDOS APLICADOS SÓCIOPOLÍTICOS COMPARADOS. *Mapa da Exclusão em Mariana*. Universidade Federal de Ouro Preto, 2003.

Documentos

Ata da 5ª reunião Ordinária da Equipe Consultiva do Plano Diretor Urbano Ambiental de Mariana.

Ata da “1ª Reunião extraordinária da Comissão Consultiva do Plano Diretor Rural Urbano Ambiental de

Mariana”, datada de 26 de setembro de 2002.

Periódicos

Jornal *Ponto final*, 29 de novembro a 5 de dezembro de 2002, p. 6.

Jornal *Ponto final*, 14-20 de março de 2003.

Jornal *Ponto final*. 22 a 28 de agosto de 2003, p. 6.

Legislação

Decreto-Lei nº25 de 30 de novembro de 1937 – Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

LEI COMPLEMENTAR Nº 016 de 02 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Mariana e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR Nº 019/2005 – Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Mariana.

Internet

Prefeitura Municipal de Mariana. Site: www.mariana.mg.gov.br, acessado em jul/2005.

Programa Monumenta, <http://www.monumenta.gov.br>, acesso em set/2005

Fundação João Pinheiro, <http://www.fjp.gov.br>, acesso em jun/2005.

[Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, www.tre.mg.gov.br/noticias/noticias_tre/maio_2004/19_maio.htm](http://www.tre.mg.gov.br/noticias/noticias_tre/maio_2004/19_maio.htm), acesso em set/2005

IBGE, www.ibge.gov.br

Entrevistas

- Benedito Alves Ferreira – Presidente da UAMMA (União das Associações dos Moradores de Mariana) -participou da elaboração do Plano Diretor – realizada em 03 de agosto de 2005.
- Celso Cota Neto – Prefeito do município de Mariana, nas gestões de 2000/2004 e 2005/2008 – participou do processo de elaboração do Plano Diretor - realizada em 05 de agosto de 2005.
- Cristina Simão – Arquiteta e Urbanista da consultoria Gratiai Urbis - foi consultora no processo de elaboração do Plano Diretor – realizada em 03 de agosto de 2005.
- Fátima Guido – Coordenadora do Programa Monumenta em Mariana – participou do processo da elaboração do Plano Diretor - realizada em 03 de agosto de 2005.
- Geraldo Sales de Souza (Bambu)–vereador do PDT – realizada em 05 de agosto de 2005.
- José Miguel Cota – Secretario Diretor municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Mariana – participou como coordenador da elaboração do Plano Diretor – realizada em 04 de agosto de 2005.
- Maria Cristina Seabra – chefe do escritório técnico do IPHAN em Mariana – não esteve presente no processo de elaboração do Plano Diretor e substituiu a arquiteta Marta Demeri Alves em 2004 – realizada em 03 de agosto de 2005.
- Targino de Souza Guido – secretario de Obras e de serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Mariana – participou do processo de elaboração do Plano Diretor – realizada em 05 de agosto de 2005.

Mapa 1 – Evolução urbana do distrito-sede de Mariana

Mapa 2 – Distrito-Sede de Mariana – abairramento

Mapa 3 – Mariana – Uso do Solo

Mapa 4 – Mariana – Zoneamento proposto pelo Plano Diretor