

## EXPERIÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: o caso de Santa Cruz do Escalvado - MG

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

Docente do PPG em Arquitetura e Urbanismo | Universidade Federal de Viçosa

[stephan@ufv.br](mailto:stephan@ufv.br)

Luiz Fernando Reis

Docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo | Universidade Federal de Viçosa

[lfreis@ufv.br](mailto:lfreis@ufv.br)

Ana Cristina de Souza Maria

Discente do PPG em Arquitetura e Urbanismo | Universidade Federal de Viçosa

[ana.c.maria@ufv.br](mailto:ana.c.maria@ufv.br)

**RESUMO:** O presente artigo contempla o eixo temático políticas públicas, planejamento e gestão urbanos, proposto pelo IV Simpósio Nacional Sobre Pequenas Cidades. Nesse sentido, pretende-se apresentar a recente experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Santa Cruz do Escalvado, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais. Trata-se de um plano que apresenta características peculiares, por ser destinado a um município de pequeno porte e que, a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta, se viu na obrigação de elaborá-lo. Constituiu-se um desafio elaborar um Plano Diretor Participativo e dimensioná-lo a um município com população em decréscimo, dois terços desta localizada em áreas rurais, uma sede com cerca de 1.200 moradores, além de dois distritos e uma comunidade com poucas centenas de habitantes. No texto são apresentadas as características do município, bem como uma descrição do processo de elaboração do seu Plano Diretor Participativo, ocorrido entre os meses de março de 2015 e junho de 2016. O destaque nesse processo foi o interesse da população em participar em todas as etapas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor Participativo, planejamento e gestão urbanos, Santa Cruz do Escalvado-MG.

### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, que dispõem da política urbana, estabeleceu que todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, localizados em

áreas metropolitanas, áreas de segurança nacional, dentre outros critérios, elaborassem e aprovassem seus planos diretores (BRASIL, 1988).

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/200, de 10 de julho de 2011), regulamentou os referidos artigos constitucionais, e estipulou que os planos diretores fossem aprovados até outubro de 2001, sendo esse prazo postergado até 2007. Todavia, essa exigência foi parcialmente cumprida, e a maioria das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes ou continua sem planos diretores ou, quando os têm aprovados por lei, os mantém apenas guardados nas gavetas das prefeituras (VILLAÇA, 2005).

O Estatuto da Cidade, marco da política urbana no Brasil, determina o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana para estabelecer ordenamento do território municipal. Além disso, o referido Estatuto destacou a necessidade de se elaborarem processos participativos em sua construção.

O Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV, desde 1997, atende a vários municípios mineiros sob a forma de consultorias, prestadas para elaboração de planos diretores e de legislação urbanística. Nessas consultorias, almeja-se, no processo de elaboração dos planos, a inclusão de procedimentos metodológicos que valorizem a participação da comunidade da cidade trabalhada, além de sempre se buscar a inclusão novos conteúdos em seus Planos, levando-se em consideração as singularidades de cada cidade.

O presente artigo apresenta a experiência da elaboração de um Plano Diretor com características peculiares, para um município com pequena população e que, a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta, se viu na obrigação de elaborar seu plano diretor. Constituiu um grande desafio elaborar um Plano Diretor Participativo e dimensioná-lo ao porte de um município que vem perdendo população.

Não se discute a importância dos estudos sobre as metrópoles e cidades médias para a sociedade brasileira. No entanto, “pesquisas sobre os pequenos municípios ainda parecem permanecer à margem do interesse dos pesquisadores, sem que se formule sobre eles uma reflexão mais sistemática.” (WANDERLEY, 2001, p. 3). Vários anos depois, essas cidades continuam a merecer atenção, uma vez que têm ocorrido extensas transformações na organização socioespacial brasileira. Esse universo representa uma pequena proporção da população total do país (em 1996 era inferior a 12%), porém, ele é bastante expressivo se se leva em conta o número dos municípios com esse perfil.

Há uma década a geógrafa Ângela Maria Endlich nos alertava que “não contemplar as pequenas cidades é esquecer uma parte da realidade urbana”, ao chamar atenção para a escassez de estudos, uma negligência da academia (ENDLICH, 2006, p. 27). Essa escassez ainda prevalece nos dias de hoje, e a importância desses estudos permanece indiscutível. Para tratar das condições do planejamento e gestão urbanos das pequenas cidades mineiras, pode-se

partir do princípio geral de que “no limiar do século XXI, quase todas as sociedades enfrentam a desanimadora perspectiva de uma infundável crise urbana, consequência de um modelo obsoleto e irracional da ocupação do espaço” (RATNER, 2009, p.7).

O “progresso” esperado por muitos parece trazer benefícios ilimitados e prosperidade para algumas cidades, ao mesmo tempo, tende a produzir custos sociais, pouco visíveis no início, contudo, desastrosos para a população e para o poder público em longo prazo. São cabíveis outras reflexões de estudiosos como Maria de Nazaré Wanderley (2001), para quem o fato de um município ser pequeno, frequentemente significa ser precário do ponto de vista dos recursos disponíveis.

Há sinais visíveis em qualquer cidade pequena de que a forma de crescimento potencializa graves problemas ao meio ambiente, à qualidade de vida, à mobilidade e à identidade local. Tais sinais afetam diretamente todos os seus moradores, pois eles passam a enfrentar dificuldades de circulação nas ruas, degradação da qualidade ambiental das moradias, a perda do patrimônio arquitetônico e enchentes causadas pela insuficiência de drenagem urbana.

Esse artigo foi desenvolvido no decorrer do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Santa Cruz do Escalvado - MG. Trata-se, portanto, de um exercício dialético entre teoria e empiria. As questões teóricas baseiam-se no desafio de elaborar um plano diretor para um município de população muito reduzida. Para tal foram usadas referências de autores que tratam das pequenas cidades, principalmente Ângela Maria Endlich e Maria de Nazaré Wanderley, Renato Cymbalista, além de pesquisas desenvolvidas e artigos publicados sobre avaliações dos processos participativos e aplicação de planos diretores, por parte dos autores deste texto.

Os aspectos empíricos se basearam na experiência dos autores na elaboração de diversos planos diretores de municípios de pequeno porte demográfico. As fontes para elaboração do plano foram o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho das Cidades. O texto foi construído ao longo das etapas do processo, trazendo a ele as reflexões alimentadas desde o curso de capacitação, passando pelas reuniões entre as equipes da universidade e da prefeitura, pela elaboração das leituras: técnica e participativa, pelas audiências públicas e pela elaboração da minuta de lei encaminhada à Câmara Municipal. A metodologia do processo de elaboração do plano encontra-se detalhada no item 3.2.

## 2. OS DESAFIOS DE PLANEJAMENTO EM UMA PEQUENA CIDADE

Há uma extensa experiência em planejamento urbano nas metrópoles, grandes e médias cidades brasileiras. Entretanto, no que se refere às pequenas cidades, há ainda, neste início de século, amplos campos de pesquisas e de descobertas a serem trilhados. A maioria dos

instrumentos urbanísticos foram elaborados para a solução de problemas comuns nos grandes aglomerados urbanos, tais como expansão desordenada, verticalização, congestionamentos, transportes coletivos precários, conurbação, etc. Adiciona-se o fato de que, nas cidades de maior porte, há ambiente para a existência de um quadro técnico apto para lidar com planejamento urbano.

O termo pequenas cidades é muito amplo. Há pequenas cidades em municípios de portes diferentes; em condições geográficas diversas, como partes de regiões metropolitanas ou a centenas de quilômetros de cidades grandes; em regiões mais ou menos desenvolvidas. As pequenas cidades não enfrentam na mesma escala os problemas das grandes cidades, entretanto, carecem com a falta de definição de referenciais para orientar o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário o entendimento de que, para uma cidade pequena, existem outros tipos de dificuldades. Quase sempre há carência de recursos financeiros e humanos e uma preponderância explícita de disputas entre grupos políticos rivais. O crescimento e o ordenamento urbano, feitos à base de obras pontuais e desconexas, são fatores impactantes no ambiente; assim como a ocupação e o adensamento de áreas inapropriadas, ou o espraiamento descontrolado. Nas pequenas cidades prevalecem uma legislação mínima, residual, defasada e desrespeitada, reduzida a um antigo Código de Posturas, ou eventualmente, um Código de Obras. Raramente há uma lei de parcelamento do solo ou de zoneamento. Projetos de obras são aprovados por leigos, sem atender a nenhum critério técnico, como projetos de ocupação do solo, que incluem regras como: o quanto uma construção pode ocupar de um terreno; o quanto se deve afastar das construções vizinhas; como resolver as demandas por vagas de estacionamento ou o quanto deve ficar de área permeável, por exemplo. Além disso, a fiscalização de obras é uma atividade pouco desenvolvida.

Em contraponto a essas carências e deficiências, em seu escopo, o Estatuto da Cidade contém um conjunto de instrumentos que são mais adequados às cidades de médio e grande porte.

O Estatuto da Cidade contempla no seu artigo 42, o conteúdo mínimo para um plano diretor, que inclui instrumentos como IPTU Progressivo no Tempo e critérios para a regularização fundiária. O principal aspecto do Estatuto é o que exige a criação de um sistema de acompanhamento e controle, que deve ser uma estrutura de planejamento urbano, formada por um conselho setorial de política urbana, uma secretaria ou departamento para lidar com a política urbana (LEI 10.257/2001).

Além disso, a lei enfatiza a importância da participação popular no processo de planejamento municipal. A participação deve acontecer desde o início do processo de elaboração do plano diretor. Posteriormente à promulgação do Estatuto da Cidade, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução nº 25, em 18 de março de 2005, que define orientações quanto à forma de

elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores Municipais e condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios. Outra resolução importante é a de nº. 34, de 01 de julho de 2005, que estabelece orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor (LEI 10.257/2001 e resoluções nº 25 e 34 do Conselho das Cidades).

Um município com pequena população não deve prescindir de criar no seu Plano Diretor, um referencial para cuidar de seu território e orientar seu desenvolvimento. É preciso definir, dentre outros pontos, quais áreas podem crescer, onde estão as áreas de risco, onde poderão ser instaladas futuras indústrias, quais espaços devem ser preservados, como valorizar e preservar o patrimônio cultural e onde alocar zonas de especial interesse social (ZEIS) para moradias de pessoas de baixa renda. Deve existir um setor na Prefeitura, por mínimo que seja responsável por implementar o plano. Torna-se fundamental um conselho municipal que o acompanhe e ajude o poder executivo a tomar decisões, bem como a população deve acompanhar este processo, para que se tenha efetividade.

Há, pois, um importante desafio para cumprir uma exigência legal de elaborar um Plano Diretor para um município com pouco mais de cinco mil habitantes, com uma população urbana inferior a duas mil pessoas em sua sede.

No caso específico do município de Santa Cruz do Escalvado, a obrigatoriedade em elaborar seu Plano Diretor se impôs pela existência, em seu território, de uma usina hidrelétrica, um empreendimento com significativo impacto ambiental de âmbito regional. E dentro do contexto apresentado, são dois grandes desafios para Santa Cruz do Escalvado: elaborar um Plano Diretor e garantir que o município pratique o planejamento urbano.

### **3. SANTA CRUZ DO ESCALVADO**

#### **3.1 - Caracterização**

Localizado na mesorregião da Zona da Mata Mineira e microrregião de Ponte Nova, Santa Cruz do Escalvado é considerado um município de pequeno porte, com aproximadamente 4.992 habitantes e área de 258 Km<sup>2</sup>. Limita-se com os municípios de Piedade de Ponte Nova, Ponte Nova, Rio Casca, Rio Doce, Sem-Peixe e Urucânia. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 64% de sua população reside na zona rural, onde a atividade econômica está centrada na agropecuária (IBGE, 2010).

O município tem a BR-120, a BR-262, a MG-123 e a MG-262 como as principais rodovias que o interligam. Além da sede, compõem o município os distritos de Nova Soberbo e Zito Soares.

De acordo com o IBGE, em meados da década de 1970 a população do município era composta por aproximadamente 11.000 habitantes. Essa passou por um decréscimo significativo entre 1971 e 2010, conforme evidencia a figura 2.

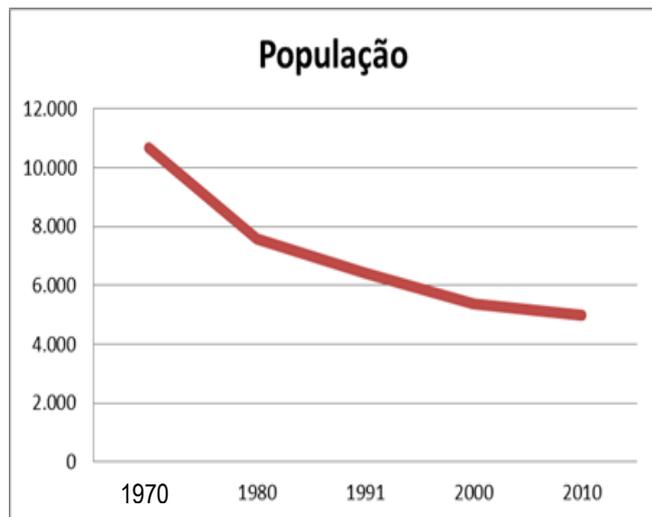
“Pedra do Escalvado” (figura 3) é a versão etimológica do nome Santa Cruz do Escalvado. Trata-se de uma elevação rochosa localizada a poucos quilômetros da sede do município.

**Figura 1:** Município de Santa Cruz do Escalvado e seus distritos



**Fonte:** Minuta do anteprojeto de lei do PD

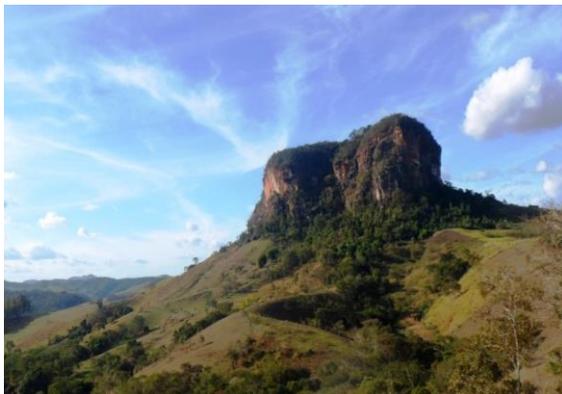
**Figura 2:** Evolução da população em habitantes entre 1970 e 2010.



**Fonte:** dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Localiza-se no território do município a Usina Hidrelétrica Risoleta Neves (UHE “Candonga”), cuja construção iniciou-se em junho de 2001, e operação em setembro de 2004. A Usina é localizada no Rio Doce, entre os municípios de Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce. Segundo dados da própria UHE<sup>1</sup>, as três unidades geradoras possuem uma potência instalada de 140 MW/h (Megawatts por hora). Desde o rompimento das barragens de dejetos da mineradora Samarco / Vale no município de Mariana, em novembro de 2015, a usina teve suas atividades suspensas.

**Figuras 3 e 4:** “Pedra do Escalvado” e paisagem do lago da UHE Risoleta Neves.



**Fonte:** Ítalo Stephan, 2015.

Conforme pode ser observado a seguir, a área urbana de Santa Cruz do Escalvado é formada, em sua maioria, por construções do século XX, que apresentam mostras de diferentes momentos do processo de ocupação da cidade, sem a existência de altos edifícios (ASSIS e FARIA, 2008).

**Figuras 5, 6, 7 e 8:** Vista panorâmica da sede do município, Câmara Municipal, Igreja Matriz e Capela de Santo Antônio.



**Fonte:** Italo Stephan, 2015.

Segundo Assis e Faria (2008), com relação à área rural, a distribuição das propriedades remonta ao período inicial de ocupação da região e aconteceu de forma desordenada, estendendo-se ao longo das terras da sede do município. Esse caráter dispersivo das fazendas explica-se por fatores geográficos, como a proximidade de mananciais e pela diversidade da produção agropecuária e do extrativismo vegetal.

Em Santa Cruz do Escalvado, a cultura de café predominou desde o auge nacional deste produto, ainda no século XIX, até a década de 1990, quando foi superada pela produção de cana-de-açúcar. O café, contudo, continua sendo produto importante da economia local. Nas fazendas, a suinocultura e a criação de gado, tanto para leite quanto para corte, abastecem o mercado interno do município e suas redondezas. A cana-de-açúcar é produto de destaque na economia. (ASSIS; FARIA, 2008).

Para os autores supracitados, o auge da cana de açúcar aconteceu entre as décadas de 1970 e 1990, quando as plantações de cana de Santa Cruz abasteciam os engenhos, mas também os de outros municípios, como Ponte Nova. Na época, havia forte interesse e incentivo do Governo Federal à sua produção, visto que começavam a ser implantados programas para utilização do álcool combustível, na tentativa de limitar a dependência do país ao petróleo internacional. A cana-de-açúcar continua presente na economia do município, mas por outro motivo. Um dos ramos que vem ganhando destaque na cidade é o de produção de aguardentes.

Devido às características geográficas e climáticas, o município de Santa Cruz do Escalvado também apresenta, como grande parte da região da Zona da Mata, uma vocação de potencial para o turismo rural e ecológico, com rica variedade de serras, rios, cachoeiras, trilhas ecológicas, animais silvestres, clima ameno, fazendas antigas e culinárias.

Não existem indústrias de médio ou grande porte em Santa Cruz do Escalvado. Comparada a outras cidades de maior fluxo comercial e de produtividade na região, como Viçosa, Ponte Nova e Ouro Preto, o município possui um comércio reduzido, limitando-se, em boa parte, a estabelecimentos como padarias, mercearias, atividades varejistas com ênfase nos produtos alimentícios, bebidas, tecidos, artigos de vestuário, utensílios domésticos e materiais de construção (ASSIS; FARIA 2008, p.20).

A presença da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves no território do município trazia, até o recente desastre causado pelo rompimento da barragem de dejetos de mineração em Mariana, recursos que forneciam grande suporte financeiro<sup>ii</sup> ao município. Entretanto, com o desastre ambiental as dificuldades do município foram, sobremaneira, ampliadas.

### 3.2. O Plano Diretor Participativo de Santa Cruz do Escalvado

Saule Jr. destaca um princípio fundamental para elaboração de Planos Diretores: que estes devem abranger a totalidade do território municipal. Para o autor “padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana”. Não é possível separar o urbano e o rural, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver as atividades agrícolas e agrárias (SAULE JR., 2004, p. 47). O Estatuto da Cidade também estabelece que o plano deva englobar todo o território municipal.

A sede de Santa Cruz do Escalvado possui cerca de 1.200 moradores (20% da população), dois distritos, um povoado com poucas centenas de habitantes (15% da população) e o restante da população encontra-se localizada nas áreas rurais (MINUTA DE ELABORAÇÃO DO PD, 2016).

Os trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Santa Cruz do Escalvado tiveram início em março de 2015, contratados junto à Universidade Federal de Viçosa, através de convênio. Elaborou-se o Plano com assessoria de professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo

e com a participação de técnicos municipais. Em reunião realizada na sede da prefeitura, entre a Equipe do DAU/UFV e representantes do Executivo, Legislativo, representantes da sociedade civil, do Clero e da Polícia Militar de Minas Gerais, foram apresentados os principais aspectos que envolveriam a elaboração do Plano Diretor Participativo.

A elaboração da minuta do projeto de lei do Plano, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade e Resoluções do Conselho das Cidades, se baseou em duas leituras: uma técnica, montada com base em dados estatísticos e informações do município; outra participativa, que teve como base a coleta de informações a partir de reuniões realizadas em diferentes partes do município, na sede e nas comunidades rurais, além das reuniões temáticas. Além dessas, as informações que alimentaram a leitura participativa tiveram como fonte os representantes das secretarias municipais e representantes de instituições educacionais, de segurança, empresários, etc., de forma a ser o mais abrangente possível. A visão desses diferentes atores sociais permitiu conhecer os problemas locais e forneceu sugestões que apontassem caminhos para solucioná-los. O Quadro 1 relaciona as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor.

**Quadro 1:** Etapas de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santa Cruz do Escalvado

<b>QUADRO – ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SANTA CRUZ DO ESCALVADO</b>	
<b>Etapas</b>	<b>Conteúdo</b>
Contratação da UFV	Assinatura do convênio de elaboração do Plano Diretor.
Preparação do processo de elaboração dos planos	Identificação e nomeação dos membros da equipe técnica e do Núcleo Gestor, visita de reconhecimento na sede e distritos; definição do calendário dos trabalhos; elaboração de material de divulgação; das formas de divulgação e editais.
Mobilização	Reuniões prévias, distribuição de folders, colocação de faixas nas ruas, distribuição de cópias de editais com calendário das reuniões públicas e setoriais.
Curso de capacitação	Curso de Capacitação realizado com os membros do Núcleo Gestor, equipe técnica do município, vereadores, representantes da Polícia Militar e das igrejas e demais interessados.
Levantamento da realidade local	Obtenção de dados junto ao IBGE, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, SEBRAE, Firjan, Atlas dos Municípios Brasileiros e publicações sobre o município. Levantamentos <i>in loco</i> .
Realização de consultas públicas	Consultas nos distritos sede, Nova Soberbo, Zito Soares, nas comunidades rurais e reuniões setoriais. Eleição de delegados em cada reunião.
Realização de debate público	Reunião preparatória e distribuição prévia das leituras aos delegados. Apresentação e discussão da leitura participativa em debate público, validação dos pontos levantados e votação pelos delegados.
Minuta do anteprojeto do Plano Diretor	Redação da minuta do anteprojeto do Plano Diretor a partir das leituras técnica e participativa, definição dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Definição dos parâmetros urbanísticos a serem incluídos no plano.
Realização de audiência pública	Reunião prévia para apresentação da estrutura do plano; de como as demandas das leituras foram incorporadas ao texto do plano; leitura do

	<p>regulamento da audiência pública e entrega da minuta de lei aos delegados.</p> <p>Estabelecimento de prazo e data para leitura da minuta por parte dos delegados.</p> <p>Realização de Audiência Pública para leitura e discussão das propostas de inclusões, alterações de pontos na minuta do anteprojeto de lei do plano.</p>
Redação do anteprojeto de lei	<p>Alteração e revisão da redação da minuta do anteprojeto do Plano Diretora partir das decisões da audiência pública. Conclusão dos mapas e anexos. Encaminhamento ao prefeito.</p>

**Fonte:** arquivos de elaboração do PD.

Em junho de 2015, seguindo os prazos regulamentares entre a divulgação das reuniões e sua realização, estabelecidos pela Resolução 25 do Conselho das Cidades, o prefeito municipal publicou edital convidando a população de Santa Cruz do Escalvado a participar das reuniões públicas. A esse processo de divulgação acrescentaram-se a confecção de folders e faixas afixadas nas comunidades rurais e na sede do município, elaborados pela equipe de assessoria técnica do departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV e pela Comissão Técnica do município.

**Figura 9:** Folder de divulgação do Plano Diretor



**Fonte:** arquivos de elaboração do PD.

Posteriormente, conforme programação pré-estabelecida (Tabela 1) realizou-se um curso de capacitação para os integrantes do Núcleo Gestor, da Comissão Técnica do Plano Diretor e outros interessados, dentre eles representantes do legislativo.

Além do curso de capacitação, foram programadas e realizadas doze (12) reuniões, públicas e temáticas, distribuídas na sede do município, nos distritos e em comunidades rurais (Figuras 10 a 15).

**Figuras 10, 11, 12 e 13:** Reuniões públicas realizadas na Sede, e nas comunidades Córrego dos Pedras e São José da Vargem Alegre



**Fonte:** Ítalo Stephan, 2015

Para a realização das reuniões, foram escolhidas as localidades representativas das comunidades rurais e a sede do município, além das reuniões que agrupassem os principais temas definidores da política urbana.

As reuniões tiveram como objetivo o levantamento, junto aos participantes, das demandas de cada bairro. Para atingir esse objetivo, observou-se a dinâmica, explicada a seguir: em cada reunião realizada foram eleitos delegados, escolhidos pelos presentes. Esses delegados representaram os demais cidadãos no debate público para a validação da Leitura Comunitária e, posteriormente, na audiência pública que votou o anteprojeto de lei do Plano Diretor Participativo.

**Figuras 14 e 15:** Reuniões Temáticas sobre meio ambiente, desenvolvimento rural, segurança pública, desenvolvimento rural e gestão municipal.



Fonte: Ana Cristina S. Maria, 2015.

**Tabela 1:** Curso de Capacitação / Reuniões Públicas e Temáticas do Plano Diretor Participativo de Santa Cruz do Escalvado.

Nº	DATA	HORA	TIPO DE REUNIÃO	NUMERO DE PARTICIPANTES
0	25/06/15	08:00	Curso de Capacitação sobre o Plano Diretor Participativo	25
1	25/06/15	15:00	Temática - Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural	20
2	25/06/15	19:00	Pública - Sede	50
3	26/06/15	08:00	Temática - Infraestrutura, Mobilidade, Uso do Solo, Habitação, Cultura, Patrimônio Cultural	19
4	02/07/15	09:00	Temática - Desenvolvimento Humano (Saúde, Educação, Ação Social, Esportes e Lazer)	16
5	02/07/15	15:00	Temática - Gestão (Planejamento, Administração, Desenvolvimento Econômico, relações com cidades vizinhas) Segurança Pública	11
6	02/07/15	19:00	Pública - Merengo	32
7	02/07/15	19:00	Pública - Porto Plácido	27
8	09/07/15	19:00	Pública - Antônio Joaquim	27
9	09/07/15	19:00	Pública - Córrego dos Pedras e Facão	36
10	16/07/15	19:00	Pública - Distrito de Nova Soberbo	16
11	16/07/15	19:00	Pública - Distrito de Zito Soares	40
12	17/07/15	19:00	Pública - São José da Vargem Alegre	42
Total				346

Fonte: arquivos de elaboração do PD.

Após cada reunião, todas as informações coletadas foram registradas em tabelas, reproduzindo o conteúdo dos pontos positivos, pontos negativos e sugestões levantados nas reuniões (Figura 16). Posteriormente, as informações foram tabuladas, sendo classificadas segundo os temas correspondentes. Buscou-se alinhar as emissões dos participantes a cada um desses temas<sup>1</sup>, através da análise do conteúdo semântico de cada uma dessas emissões.

<sup>1</sup> Os temas apontados foram os seguintes: Ação Social, Cultura e Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural, Educação, Esportes, Gestão e Controle físico-territorial, Infraestrutura,



Diretor. Destacaram-se alguns pontos, onde foram inseridas as demandas levantadas nas reuniões públicas e os parâmetros urbanísticos para o controle do uso do solo (Figuras 19 e 20).

**Figuras 17 e 18:** Reunião preparatória para o debate, realizada em outubro de 2015 e Debate público realizado em novembro de 2015.



**Fonte:** Ítalo Stephan, 2015.

Em 18 de junho de 2016, realizou-se a audiência pública para aprovação do Plano Diretor Participativo que, com a inclusão de alguns destaques, foi aprovado por unanimidade.

**Figuras 19 e 20:** Reunião preparatória e Audiência Pública



**Fonte:** Ítalo Stephan, 2015.

Podem-se destacar como ponto negativo do processo de elaboração do Plano, os atrasos no cronograma inicialmente estabelecido pelo convênio. Isso ocorreu por dois fatores. O primeiro foi a sobrecarga da diminuta equipe local, que acompanhava quase simultaneamente a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. O segundo lugar foi o atraso do pagamento das parcelas do contrato devido às dificuldades financeiras enfrentadas com a crise econômica nacional e com o acidente da Samarco, cuja lama impediu a produção de energia elétrica e a consequente interrupção do recebimento dos recursos gerados para o município.

Como aspecto positivo destaca-se a intensidade da participação da população, tanto da sede, quanto dos distritos, povoados e moradores das áreas rurais. Além das etapas

estabelecidas em contrato, como o curso de capacitação, a consulta pública, o debate e a audiência, o interesse dos participantes acabou por provocar a realização de reuniões intermediárias e preparatórias que permitiram a ampliação e o aprofundamento da discussão e definição da estrutura e do conteúdo do Plano (Figura 21).

**Figura 21:** Plano Diretor Participativo de Santa Cruz do Escalvado - Estrutura

TÍTULO	CAPÍTULOS /CONTEÚDO
<b>Disposições preliminares</b>	<b>Disposições gerais e diagnóstico</b>
O direito à cidade	Políticas municipais 1. Desenvolvimento humano 2. Cultura, proteção da memória e do patrimônio cultural: 3. Infraestrutura urbana e saneamento básico 4. Meio ambiente 5. Habitação 6. Desenvolvimento econômico 7. Gestão municipal 8. Segurança pública 9. Sistema municipal de planejamento e de gestão da política urbana
Ordenamento do território municipal	Uso do Solo Parcelamento do solo Macrozoneamento Zoneamento
Instrumentos de política urbana	Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade
Ações e obras prioritárias	Separação por prazos distintos
Disposições finais e transitórias	Previsão da revisão, lista de anexos ao Plano

**Fonte:** arquivos de elaboração do PD.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho que envolve a elaboração de um Plano Diretor ultrapassa as fronteiras do conhecimento técnico. A presença do fator humano, das peculiaridades locais, de problemas que permeiam os relacionamentos pessoal e político, todos quais sejam esses fatores, interferem no processo de sua elaboração. A esses fatores, em especial no caso tratado neste artigo, soma-se a tragédia ocorrida em Mariana, em novembro de 2015, que além de ceifar vidas, causar extensa destruição ao ambiente natural, afetou profundamente todas as localidades que se relacionam com o Rio Doce, incluindo-se aí a cidade de Santa Cruz do Escalvado. Composta por pessoas simples, mas acostumadas com as adversidades, Santa Cruz luta para sobreviver sem o funcionamento da Usina Hidrelétrica Dona Risoleta Neves, cujos royalties davam um importante suporte financeiro ao Município.

Cabe aqui enfatizar a boa qualidade da participação da população. É possível que tal envolvimento contribua para ações futuras tendo em vista o planejamento urbano. Será importante que a equipe que assessorou a elaboração do plano participe de alguma forma em seu monitoramento e em sua implementação, o maior de todos os desafios.

Espera-se que esse Plano Diretor, quando aprovado, entre de fato em vigor com suas políticas e seus instrumentos; que contribua para propiciar aos moradores do município melhores condições de vida e de desenvolvimento territorial urbano e rural; que os anseios da população nele contido tenham chances de sair do papel. Espera-se que os membros da equipe técnica local, assim como os delegados eleitos e os vereadores cumpram seu papel de fiscalizar e cobrar sua realização. O trabalho tão densamente desenvolvido só terá valido a pena se o Plano Diretor Participativo conseguir ser transplantado para a realidade.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio da Universidade Federal de Viçosa através da Fundação Arthur Bernardes - FUNARBE e da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Escalvado.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Ângelo Adriano Faria de; FARIA, André Luiz Lopes de; REIS, Marcos Vinicius. **História de Santa Cruz do Escalvado**. Editoração: foto universitário informática, Santa Cruz do Escalvado, dezembro de 2008.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Brasília, DF: MP/IBGE: 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº. 25**, de 18 de março de 2005. Orientações e Recomendações do Ministério e Conselho das Cidades - DOU de 30/02/2005. Seção 1, Edição Nº 60, pag. 102. Brasília: MC/CC: 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº. 34**, de 01 julho de 2005. Orientações e Recomendações do Ministério e Conselho das Cidades quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor - DOU de 14/07/2005. Seção 1, pag. 89. Brasília: MC/CC: 2005.

CYMBALISTA, Renato; Santoro, Paula Freire [Org.]. **Planos diretores: processos e aprendizados**– São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158p. - (Cadernos Pólis: 51).

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná.** 2006. 505 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). **O município e as áreas rurais.** São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

RATNER, Henrique. Prefácio, in: ACSELRAD, Henri (Org.) **A duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas** – 2ª ed. -. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

STEPHAN, Ítalo Itamar C. **Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional.** Revista Risco, nº 10. São Carlos, p. 46-56, 2009.

\_\_\_\_\_; REIS, Luiz Fernando. **Revisão do plano diretor de Viçosa: participação popular e auto aplicabilidade.** Revista Risco, nº 6. São Carlos, p. 84-93, 2007.

\_\_\_\_\_; ROCHA, Rodrigo F. da Rocha. **Planos diretores: que participação é essa?** Maringá, PR: Revista Tecnológica UEMA. 2009. Disponível em: ><http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevTecnol/article/view/8701/0>. Acesso em 10 jun. 2016.

SANTORO, P. (Org.); PINHEIRO, E. (Org.). **O município e as áreas Rurais.** São Paulo, Instituto Pólis. 64p. (Cadernos Pólis, 8). 2004.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Nobel. 2012. p. 185-200.

\_\_\_\_\_; **As ilusões do plano diretor.** São Paulo, Edição do autor, 2005.

WANDERLEY, Maria de Nazaré B. **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural.** Estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco, Recife, 2001. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001f.html>>. Acesso em 30 jun. 2016.

<sup>i</sup> Dados disponíveis em: <http://www.candonga.com.br/a-usina/historico/>, acesso em 03 de outubro de 2016.

<sup>ii</sup> Dados disponíveis em: <http://www.candonga.com.br/responsabilidade-social/comunidades/comunidades-de-santa-cruz-do-escalvado/>, acesso em 03 de outubro de 2016.