

## **PLANEJAMENTO URBANO, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS: A VISÃO DA POPULAÇÃO LOCAL NA CIDADE MÉDIA DE MONTES CLAROS-MG, BRASIL**

Urban planning, instruments and practices: the vision of the local population in the medium city of Montes Claros-MG, Brazil.

Planificación urbana, instrumentos y prácticas: la vision de la población local en la ciudad media de Montes Claros-MG, Brasil

Iara Soares de França  
Universidade Estadual de Montes Claros-MG  
[iara.franca@unimontes.br](mailto:iara.franca@unimontes.br)

Jean-Claude Bolay  
Escola Politécnica Federal de Lausanne, Suíça  
[jean-claude.bolay@epfl.ch](mailto:jean-claude.bolay@epfl.ch)

### **Resumo**

A cidade é um sistema complexo de indivíduos, objetos, ações, atividades e estrutura física. O planejamento urbano é um campo de grande complexidade quer seja como conceito, método, prática profissional ou discurso. Envolve, ainda, técnicas, processos, práticas, políticas e ideologias. Nessa direção, este artigo analisa a visão da população local sobre os processos de planejamento e gestão urbanos na cidade média de Montes Claros/MG, Brasil. A análise foi realizada a partir dos eixos teóricos: cidade, planejamento urbano, Estado e participação social. Assim, a primeira parte do artigo aborda cidade e planejamento na teoria urbana na realidade contemporânea e o papel do Estado no planejamento urbano, notadamente em cidades de países do Sul. Posteriormente, contextualiza-se a urbanização contemporânea e o planejamento urbano no Brasil. Ao final, apresentam-se os resultados de pesquisa empírica realizada em bairros da cidade média de Montes Claros, considerando diagnósticos, prognósticos, responsabilidades, aspectos positivos e negativos levantados pela população na leitura do espaço em que reside.

**Palavras-chave:** Cidade; Planejamento Urbano; Estado; Participação Social; Montes Claros.

### **Abstract**

The city is a complex system of individuals, objects, actions, activities and physical structure. Urban planning is a field of great complexity whether as a concept, method as well as professional practice or discourse. It also involves techniques, processes, practices, policies and ideologies. This article analyzes the vision of the local population about the processes of urban planning and management in the medium city of Montes Claros / MG,

Brazil. The analysis was carried out from the theoretical axes: city, urban planning, State and social participation. Thus, the first part of the article approaches city and planning in urban theory in contemporary reality and the role of the State in urban planning, especially in cities of countries from the South. Later, it contextualizes contemporary urbanization and urban planning in Brazil. At the end, the results of empirical research carried out in neighborhoods of the medium city of Montes Claros are presented, considering diagnoses, prognoses, responsibilities, positive and negative aspects raised by the population in reading the space in which they reside.

**Keywords:** City; Urban Planning; State; Social Participation; Montes Claros.

### **Resumen**

La ciudad es un sistema complejo de individuos, objetos, acciones, actividades y estructura física. La planificación urbana es un campo de gran complejidad ya sea como concepto, método o práctica o discurso profesional. También involucra técnicas, procesos, prácticas, políticas e ideologías. Este artículo analiza la visión de la población local sobre los procesos de planificación y gestión urbana en la ciudad de Montes Claros / MG, Brasil. El análisis se realizó desde los ejes teóricos: ciudad, urbanismo, estado y participación social. Así, la primera parte del artículo aborda la ciudad y la planificación en la teoría urbana en la realidad contemporánea y el papel del Estado en la planificación urbana, especialmente en ciudades de países del Sur. Más tarde, contextualiza la urbanización contemporánea y la planificación urbana en Brasil. Al final, se presentan los resultados de la investigación empírica realizada en barrios de la ciudad mediana de Montes Claros, considerando los diagnósticos, pronósticos, responsabilidades, aspectos positivos y negativos que plantea la población al leer el espacio en el que residen.

**Palabras clave:** ciudad; Planificación urbana; Estado; Participación social; Montes Claros.

### **Introdução**

A cidade é fruto de um modelo econômico e político que se traduz em uma organização socioespacial, resulta também dos usos sociais num cenário de crescimento demográfico e de problemas de ausência ou ineficiência de planejamento que a caracteriza na atualidade.

O planejamento urbano consiste num processo de criação e desenvolvimento de programas e ações direcionadas à melhoria das condições e qualidade de vida para superar problemas diversos mediante políticas de saúde, educação, habitação, infraestrutura. (FISCHLER, 2012). Neste modelo, conceitualmente, o planejamento realizado diagnostica os problemas com estudos sistemáticos e científicos, definindo prioridades e implementando soluções com técnicas adequadas e recursos disponíveis. Nessa direção, deve-se desenvolver com ação de profissionais diversos ligadas ao urbanismo e arquitetura, ciências sociais, ambientais e tecnológicas. Por ser de natureza urbana, o planejamento urbano incorpora os

processos de produção, estruturação e reprodução da cidade. As ações de planejamento devem ter efeitos no território da cidade.

Este modelo de planejamento urbano não é, contudo, autônomo. Ele resulta de uma visão da cidade e seu ambiente. E, ainda, de sua tradução em ações públicas e privadas, na definição de prioridades e investimentos correspondentes. Isso nos obriga, primeiramente, a voltar ao plano teórico que conecta cidade e planejamento.

Para Castells (1969), a cidade é antes de tudo um sistema social, característica da modernidade carregada de interações sociais e tecnológicas. A cidade está mudando sob a influência das transformações sociais e econômicas. É um ambiente, tanto natural e construído, onde há que se considerar a busca de um equilíbrio entre a dinâmica interna e as pressões externas.

Nessa perspectiva o presente artigo objetiva analisar a visão da população de Montes Claros-MG sobre o planejamento urbano, a participação local, dos agentes responsáveis pela melhoria da vida na cidade. Os procedimentos metodológicos adotados foram: a) pesquisa bibliográfica sobre planejamento urbano e a emergência das cidades médias; b) aplicação de questionários aos moradores de quatro bairros da cidade de Montes Claros-MG. Os resultados foram sistematizados em gráficos e analisados.

### **Cidade e Planejamento Urbano na realidade contemporânea**

Fischler (2012) contextualiza o planejamento urbano após a era industrial que realizava-se para administrar o declínio e o crescimento populacional, proteger o ambiente natural e urbano em respeito a diversidade de valores, interesses, preferências e diferenças das pessoas e lugares. Também buscava desenhar regras abstratas e projetos estratégicos que resultassem em diferenças a longo e médio prazo.

A mudança do planejamento no século XX não se deu apenas pela transição econômica das eras, mas por meio de movimentos sociais emergentes como o feminismo e o ambientalismo. O desenvolvimento sustentável surge como um novo ideal de crescimento econômico respeitando o mundo natural, onde conflitos são resolvidos pacificamente e humanos vivem em harmonia com a natureza (BOLAY, 2012).

Todavia, o desafio da ação planejadora na atualidade se insere num contexto de grande expansão e complexidade na estruturação dos espaços urbanos, agravamento da contradição entre o uso social e o uso privado do espaço. É a era da crescente metropolização onde a rede urbana torna-se mais hierarquizada, interdependente e

integrada. As cidades, notadamente, os grandes centros urbanos, são organizadas para funcionarem de forma eficiente dentro do padrão de acumulação do modo de produção capitalista.

Em contrapartida, parece que as cidades de pequeno e médio porte, agora na agenda das Organizações Internacionais (Nações Unidas, 2015), abrigam quase metade da população do mundo. As cidades com população inferior a 500.000 habitantes hoje são aquelas com maior crescimento populacional. Além disso, eles também estão desempenhando um papel de liderança na interface entre as redes urbanas e rurais como centros de serviços públicos e privados regionais, como locais de poder político, bem como área de expansão territorial em detrimento dos recursos naturais e de explorações agrícolas nos arredores. A cidade agora tem que ser pensada dentro e fora de suas fronteiras oficiais, como centros urbanos e peri-urbanos e de intermediação entre rural e urbano (BOLAY; KERN, a ser publicado em 2018).

Daí a problemática em se planejar a cidade dissociada do urbano. Lefebvre (2008) analisa esse par remetendo a *cidade* como “realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico” e o *urbano*, por outro lado, “realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento”. O espaço urbano é foco, convergência, lugar privilegiado, é, e sempre será concentrado e poli (multi)cêntrico. É um campo de tensões altamente complexo. Nessa direção, as transformações urbanas são cada vez mais fortemente orientadas pela ação do Estado e do capital financeiro. O Estado, como outrora, regula e interfere diretamente na produção do espaço urbano, isto é, do planejamento.

Na contramão desse processo e a ele articulado, formam-se os movimentos sociais. Conforme Carlos (2014, p.26)

O que desafia a todos é o fato de que as manifestações eclodem numa vida cotidiana cada vez mais invadida por um sistema regulador, em todos os níveis, que formalizam e fixam as relações sociais, reduzindo-as a formas abstratas, autonomizando as esferas da vida, limitando os usos do espaço, diluindo direitos de acesso à cidade e à vida na cidade. Mas, contraditoriamente, isso significa que o cotidiano se alimenta também de resíduos irredutíveis à lógica capitalista que, presentes como forma de consciência, vêm alimentando não só esse conjunto de manifestações nas ruas das cidades, mas também a existência real e prática dos movimentos sociais como lugares de questionamento e de ação contra a ordem estabelecida pela lógica da acumulação capitalista.

O mundo vive hoje num campo de conhecimento contínuo e, com isso, redefinem-se vários conceitos. “As mudanças na ação de planejar ultrapassam o Estado, abrangendo

debates em torno do tecido social, como, por exemplo, sobre a valorização do cotidiano e do lugar, as articulações entre as escalas, na realização da economia, o conceito de espaço e os sentidos da política e da democracia.” (LACERDA, 2013, p. 78)

### **De cima para baixo ou de baixo para cima: quem planeja para quem?**

A ênfase no papel do Estado, no sentido genérico do termo, tanto dos órgãos de Estado central, nacional ou de instância política e administrativa em níveis descentralizados (províncias, regiões, etc.) e local (municípios, comunas) serve para nos lembrar alguns aspectos. Por um lado, verifica-se que a governança urbana, em cada cidade responde a interações, jogos de poder e decisões tomadas, com graus variados de coerência e complementaridade, em conjunto com os três níveis (político, administrativo e financeiro. Este último cobre os investimentos e despesas incorridas no desenvolvimento do território. Mas, a final, o agente público mais crítico na implementação do planejamento é geralmente o governo urbano local. Esta mesma autoridade local, é que realizará um papel de liderança no processo de definir os eixos centrais, objetivos e conteúdo do planejamento, e sua contribuição para o debate democrático, a participação social e a luta contra a exclusão social e econômica (GEROMETTA et al, 2005).

Primeiro, parece que os resultados do planejamento urbano, tal como aplicado nos países do Sul, apenas abordam parcialmente os problemas reais enfrentados pelas populações urbanas. É parcial no nível territorial, abrangendo apenas certas partes da cidade, geralmente abandonando bairros de habitação precárias e periferias, áreas mal regulamentadas por lei. É tendencioso no nível socioeconômico, ao concentrar equipamentos urbanos principalmente nas áreas habitadas por atores sociais e econômicos privilegiados da sociedade urbana. E ainda, parece que existe uma distância entre planejadores, formuladores de políticas urbanas e residentes. Devas (2001) concluiu por meio de um estudo comparativo realizado em nove cidades do Sul que, nesses casos, o padrão escolhido de infraestrutura, equipamentos e construções era totalmente inadequado para as condições dos pobres. E isso se explica, de acordo com Edensor & Jayne (2012), pelo fato de que as metodologias e técnicas utilizadas são da Europa e da América do Norte. Todavia, as cidades do Sul estão sendo gradualmente, e, em um ritmo extremamente rápido, inseridas no mundo da globalização econômica. Essa integração econômica e política de países hoje menos marginalizados do que eram há 20 e 30 anos atrás, provocou, como um dos seus efeitos, uma maior mercantilização na relação entre a

sociedade urbana e seu território, por meio de investimentos prioritários realizados com frequência pela privatização de muitos serviços coletivos (água, energia, transporte, cultura, espaços públicos, citando apenas os setores mais óbvios).

Para Watson (2009), o crescimento demográfico e territorial das cidades do Sul inevitavelmente causa uma concentração de pobreza e desigualdades sociais, econômicas e, também, espaciais nas cidades. Não se pode apreender ou querer resolver previamente problemas entrelaçados. Por um lado, as necessidades e demandas locais e, por outro, a perspectiva dos especialistas em planejamento com uma visão do território urbano com um todo. De acordo com o autor, o planejamento é visto principalmente como uma implementação de futuras intervenções territoriais, numa postura puramente técnica onde há muitos interesses em jogo, com pouca preocupação com a história urbana local e os atores envolvidos.

Como Roy (2005) afirmou, não há conexão entre o espacial e o social. Pensa-se em território, redes, desenvolvimento, equipamentos, mas sem interessar-se em como as pessoas vivem de fato. Como resultado, tem-se investimentos que muitas vezes são mal orientados e não abordam as questões cruciais que a maioria dos moradores urbanos enfrenta. A questão que emerge é: em que termos e quais equipamentos focaliza, e, com qual frequência? Há também que se considerar as condições de acessibilidade, uma vez que os custos não são adequados às condições financeiras dos segmentos mais desfavorecidos da população. Essas mudanças resultaram no aumento da fragmentação do solo urbano, na gentrificação dos bairros de acordo com seu nível de equipamentos e uma segmentação socioeconômica das funções e usos da cidade (MARCUSE, 2006).

Diante desse conflito de racionalidades tem-se de um lado, o poder público e os investidores privados, principalmente preocupados com a concorrência urbana e a rentabilidade, e de outro, a maioria dos cidadãos interessados em sua integração e acesso aos serviços urbanos. Mas, o planejamento urbano deve ser um instrumento de luta contra a pobreza em massa, a favor de uma cidade mais inclusiva e justa (HARRISON, 2006).

Tacoli, McGranahan e Sattethwaite (2015) indicam as áreas urbanas em que os pobres são sistematicamente marginalizados: posse insegura, habitação de baixa qualidade e falta de provisão pública para infraestrutura. O que explica que, diante dessas falhas, os residentes destes espaços precários devem sozinhos resolverem suas necessidades básicas.

As mudanças propostas não dependem apenas de métodos de planejamento implementados. Muitos aspectos do processo permanecem opacos, inacessíveis para

muitos, e até mesmo, simplesmente, desconsiderados. Eles resultam de objetivos que, de acordo com os atores envolvidos, são divergentes ou mesmo conflitam uns com os outros. Isso deve nos levar a pensar no planejamento urbano como uma abordagem criativa, inovadora, pronta para enfrentar o inesperado, e não como uma abordagem de rotina condenada ao fracasso (GRUNAU E SCHÖNWANDT; ROO E SILVA, 2010).

### **Urbanização Contemporânea e Planejamento Urbano no Brasil**

Santos (2005) discorre sobre a nova urbanização brasileira, destacando o urbano através da modernização rural, o Brasil dividido em rural e urbano e ambos se misturaram. O campo, antes submisso às cidades, passa a ter um papel importante na urbanização à medida que há a incorporação da ciência e informação ao território rural.

No período científico-técnico atual a ciência e técnica estão presentes em todo o nosso cotidiano. Este elemento é tido pelo autor como fundamental na explicação da nova urbanização, juntamente com o aumento do consumo no Brasil em diversos setores. O avanço no processo de produção econômica acarretou problemas urbanos diversos, denotando a necessidade de ações governamentais para solucioná-los. Nesse sentido, a gestão também é um fator importantíssimo no processo de urbanização das cidades e seu papel não deve ser desconsiderado na análise deste processo: “O futuro não é feito apenas de tendências, mas de tendências e de vontade. Por isso, ele também vai depender das políticas públicas que possam ser geradas [...]” (SANTOS, 2005, p. 139).

Nesse âmbito, MONTE-MOR (2007) analisa a urbanização, seu surgimento, desenvolvimento e transformações no espaço no contexto de consolidação do planejamento urbano no Brasil. Contextualiza que com a desordem social e urbana causada pelo processo de industrialização após 1930 surgem várias correntes de planejamento, tendo em vista a necessidade crescente de organização do espaço, muitos modelos com diferentes enfoques, entre eles, o de Le Corbusier. A Corrente Progressista ou Racionalista foi grande influenciadora do urbanismo no Brasil no contexto das transformações das cidades. A construção de Brasília na década de 1950 enquadra-se nos princípios dessa escola. O planejamento urbano tem uma ampliação significativa nas áreas voltadas aos problemas urbanos. No início da década de 1960 tornou-se uma tarefa fundamental do governo em um país com intenso processo de industrialização e urbanização. O autor esclarece que a institucionalização do planejamento urbano no primeiro governo militar não se deu numa totalidade urbana. O problema urbano centrava-

se na habitação e apenas algum tempo depois, de forma gradativa, os aspectos ligados à infraestrutura e planejamento urbano metropolitano passaram a ser incorporados.

Neste contexto, com criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) na década de 1960, o Brasil deu os primeiros passos para a institucionalização do planejamento urbano, através de mecanismos assumidos pela esfera federal de governo. Em 1973, em meio a degeneração do chamado “milagre brasileiro”, os problemas da marginalidade social e as deseconomias de aglomeração nas grandes metrópoles se intensificaram e, é nesse contexto que a discussão da metropolização começa a ganhar força no país. De todas as cidades do Sudeste do país, São Paulo foi a que mais sofreu transformações e concentração popular na segunda metade do século XX, não a única, mas a que ganha destaque pela intensidade do ocorrido.

Ainda sobre o histórico no Planejamento no Brasil, Aguiar (2016) resgata que esse processo é constituído de fases devido às mudanças na sociedade e no país. “O planejamento conviveu com a ditadura militar incorporando um estilo autoritário e tecnocrata que durou cerca de 20 anos.” (AGUIAR, 2016, p. 61). O planejamento atual impõe uma maior participação popular. A autora trata “o planejamento à luz de quatro temas distintos: o primeiro assinala o rompimento de um planejamento iniciado na década de 1950, abrangendo características de conteúdo democrático drasticamente substituído por um planejamento centralizador, de cunho tecnocrata; um segundo tema destaca novos conceitos que passam a ser incorporados, a se contrapor e a conviver com o acervo existente; um terceiro tema aborda as iniciativas de um planejamento democrático e de novas metodologias e, finalmente, o momento atual, que traz à tona o acervo adquirido ao longo dessas cinco décadas, perante as novas exigências da complexidade que assume a sociedade contemporânea.” (AGUIAR, 2016, p. 62).

### **Montes Claros-MG: a emergência das cidades médias no contexto urbano brasileiro**

O crescente processo de urbanização brasileiro provocou alterações importantes na dinâmica econômica, política e social do país com efeitos na rede urbana brasileira, que até meados da década de 1970 tinha nas metrópoles nacionais a base quase que exclusiva de sua articulação e reprodução. Nesse contexto de desconcentração econômica e industrial metropolitana, configura-se a emergência das cidades médias como importantes espaços na economia do país.

As cidades médias vêm desempenhando desde a década de 1970, um importante papel na rede urbana brasileira, ganhando relevância pelo fato de atuar como espaços atrativos para investimentos, espaços estes favorecidos pelas deseconomias de aglomeração das principais áreas econômicas e administrativas do país, como também espaços de atração populacional, atenuando o fluxo migratório para os grandes centros urbanos.

Importa destacar que as cidades médias se revelam como locais privilegiados para a oferta e prestação de serviços e comércios, como também espaços para a multiplicação do capital, além de importantes nós de articulação na rede urbana brasileira (OLIVEIRA, 2009, p. 07). Assim, as cidades médias representam importantes centros econômicos e demográficos, definindo novos papéis frente a recente organização territorial brasileira. As atuais dinâmicas de consumo e produção que se estabelecem nos espaços intraurbanos dessas cidades influenciam e são igualmente condicionadas pelos novos arranjos territoriais e econômicos relativos à produção e consumo do espaço urbano.

De um lado, a desconcentração espacial de indústrias, investimentos, população, comércios e prestação de serviços favorecem a emergência de novos focos econômicos e, por sua vez, a maximização do consumo. Por outro lado, a dinamização do setor terciário junto às áreas centrais das cidades médias aponta o desenvolvimento de novas e diversas formas comerciais localizadas em bairros de grande adensamento populacional com infraestrutura e próximos a empreendimentos urbanos, que se instalam numa região propensa ao consumo e a reprodução do capital.

Nesse contexto se insere a cidade média de Montes Claros localizada no Norte de Minas Gerais, Brasil. O município de Montes Claros está situado na Bacia do Alto Médio São Francisco ao Norte do Estado de Minas Gerais possuindo uma área territorial de 3.576,76 km<sup>2</sup> e 361.971 habitantes (IBGE, 2010). O Produto Interno Bruto-PIB total de Montes Claros no ano de 2014 foi de R\$ 7,84 bilhões, sendo 69% composto pelo setor de Serviços, 29,3% Indústria e 1,7% Agropecuária (IBGE, 2014). Montes Claros é classificada como cidade média de relevante importância regional conforme demonstraram os estudos de Amorim Filho, Bueno e Abreu (1982); Andrade; Lodder (1979); França (2012, 2007); Pereira, Lemos (2004) e Pereira (2007).

Essa cidade teve seu processo de crescimento viabilizado por fatores políticos, econômicos e demográficos. Dentre eles, destaca-se a instalação da estação ferroviária na década de 1920 e a inclusão da região norte-mineira na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) pós década de 1960 onde passa a sediar a

instalação de indústrias. Em razão da industrialização, Montes Claros recebeu na época um grande contingente migratório interessado em emprego, motivando uma urbanização cada vez mais crescente. Dados do IBGE (2010) demonstram que Montes Claros possui um índice de urbanização equivalente a 94%, superior a média nacional que se aproxima de 85%.

Com a industrialização e urbanização as atividades terciárias se dinamizaram e a cidade passou a desempenhar novas funções e novos papéis no âmbito intra-urbano ao potencializar o oferecimento de serviços importantes para o bem estar e qualidade de vida da população, como saúde e educação, notadamente. A expansão e diversificação dos comércios diversificados e prestação de serviços representam as atividades mais importantes na composição da economia montesclareense, sendo também, onde se insere a maior parte da PEA - População Economicamente Ativa da cidade.

Montes Claros se consolidou após a década de 1970 como uma cidade média regional, concentrando indústrias, instituições de ensino superior e técnico, estabelecimentos especializados em saúde, redes de supermercados atacadistas e varejistas, shoppings centers, entre outras infraestruturas. Em decorrência disso, essa cidade média confirma a sua centralidade no Norte de Minas, ao reunir funções econômicas, políticas e infraestruturais importantes, induzindo os fluxos de pessoas, mercadorias, bens e capitais. (FRANÇA, SOARES, 2013).

No período atual, a cidade média de Montes Claros vivencia profundas transformações urbanas que refletem no seu dinamismo e alcance regional (BOLAY, 2016). Em Montes Claros, as atividades ancoradas nos setores terciários (comércios e prestação de serviços) e industrial se expandem. No comércio, Montes Claros ampliou a sua rede de estabelecimentos varejistas e atacadistas, o que demonstra uma forte especialização e diversificação do setor terciário. Os setores de saúde e de educação superior, notadamente, se ampliam e se diversificam. A atividade industrial passa por processos de especialização, modernização e incorporação de novas tecnologias, resultantes de demandas de novos ramos industriais instalados em Montes Claros. Verificam-se, ainda, grandes investimentos direcionados ao segmento imobiliário da cidade e à construção civil, no intuito de atender à demanda das classes de alta, média e baixa renda. As construções de condomínios fechados e conjuntos habitacionais ou habitações populares, impulsionam a expansão urbana, vinculada ao processo de acumulação e de reprodução do capital. (FRANÇA, SOARES, 2013).

Em Montes Claros verifica-se a produção e reprodução no espaço calcada nas desigualdades de uma sociedade fragmentada. Mesmo com a problemática urbana em Montes Claros há que se considerar os usos e não usos do espaço por diversos agentes pelas necessidades individuais e coletivas, desejo, consumo. Dessa forma, a cidade é mais que uma estrutura política e econômica, mas é uma forma de apropriação da sociedade contemporânea. Assim, o sentido de produção não é estritamente econômico e material, é social.

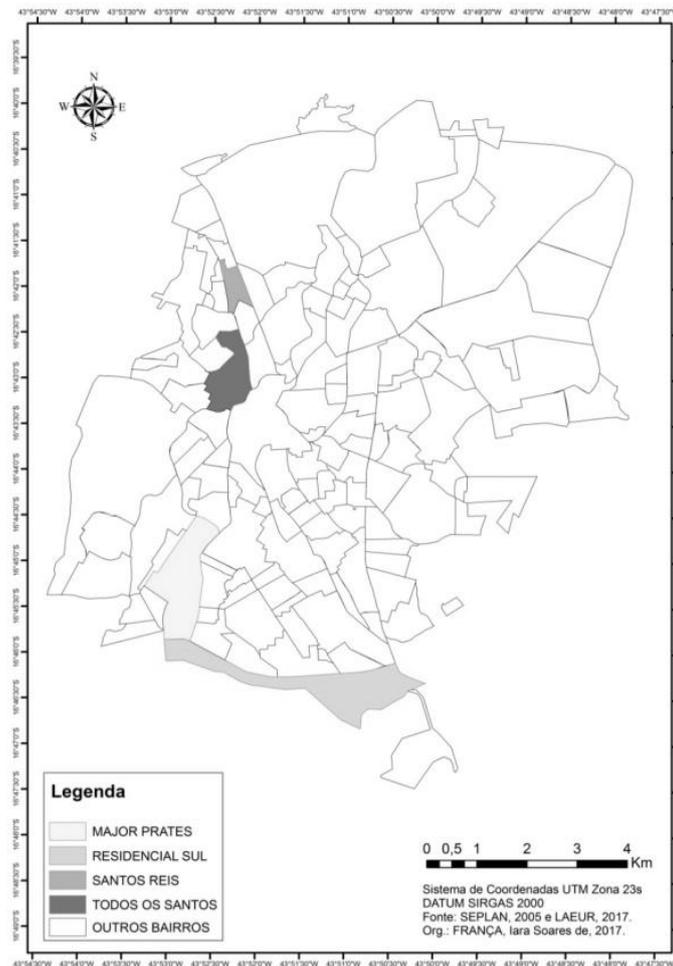
### **Qual a participação social no planejamento de Montes Claros?**

#### **Localização da Área de Pesquisa<sup>1</sup>**

A pesquisa foi realizada em quatro bairros da cidade de Montes Claros: Major Prates, Residencial Sul, Santos Reis e Todos os Santos (Mapa 01). Foram aplicados 70 questionários, sendo 20 nos bairros Major Prates e Santos Reis e 15 nos bairros Residencial Sul e Todos os Santos (Maio, 2016). O questionário é composto de questões fechadas e abertas que permitem o registro da visão dos moradores dos bairros sobre a infraestrutura urbana, ações de planejamento urbano e perspectivas de futuro para a cidade.

---

<sup>1</sup> Este artigo resulta de uma Cooperação Internacional entre a EPFL (Escola Politécnica Federal de Lausanne) e Unimontes (Universidade Estadual de Montes Claros) pelo Mestrado em Geografia- PPGEO. Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais-FAPEMIG.



**Figura 1** – Local de Realização da Pesquisa

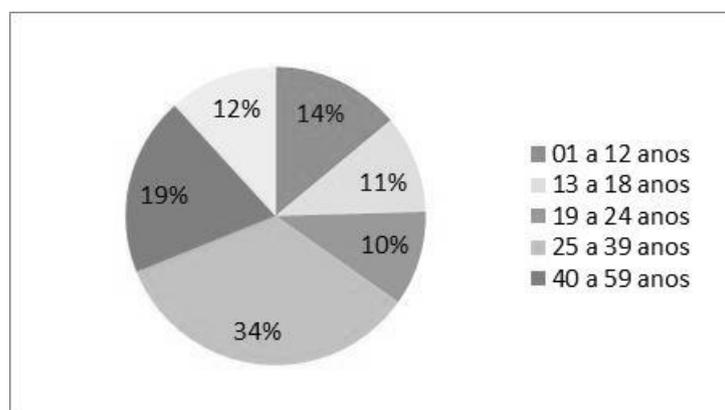
A escolha dos bairros para aplicação dos questionários se deu devido a diversidade dos mesmos. Os bairros Major Prates (Sudoeste) e Santos Reis (Zona Norte) são adensamentos populacionais importantes, que se constituem, também, como centralidades urbanas na cidade média de Montes Claros (França, 2007). O bairro Todos os Santos se diferencia pela localização na porção oeste da cidade, conectando a área central com os bairros limítrofes a Serra do Mel. É uma área de valorização acentuada do solo urbano, comparativamente aos demais bairros selecionados. Já o Residencial Sul é um bairro criado recentemente, um conjunto habitacional. Dessa forma, buscou-se captar, minimamente, a diversidade da dinâmica intraurbana com estes quatro sítios de pesquisa.

### Caracterização da População Pesquisada

Nas setenta residências abordadas para aplicação do questionário foram identificadas 273 pessoas residentes. Destas 44% eram do sexo masculino e 56% feminino. Assim, pode-se observar que a distribuição da população por sexo apresenta pouca variação entre os bairros.

A Faixa Etária da população residente pode ser examinada no Gráfico 1. Verifica-se que 35% são crianças e jovens com até 24 anos. Todavia, a maioria (53%) é composta por população adulta entre 25 a 59 anos. Os idosos, com 60 anos ou mais, constituem 12% dos residentes. Cabe um destaque interessante quando estratificamos esse dado por bairro. Os idosos compõem 28% da população residente da amostra do Bairro Todos os Santos e 0% no Residencial Sul.

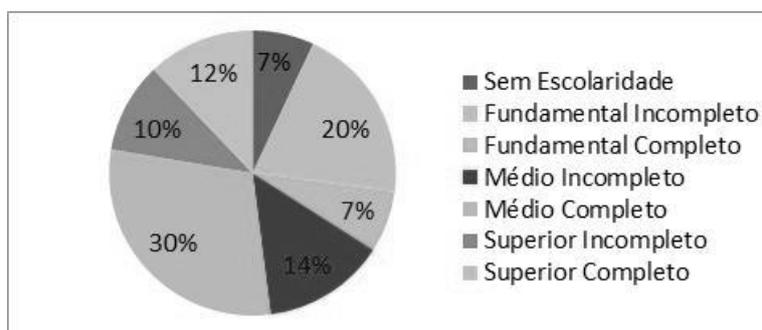
**Gráfico 1:** Faixa Etária da População Residente, 2016



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

A escolaridade da população residente pode ser analisada no Gráfico 2. Na média geral (quatro bairros) a população Sem Escolaridade totalizou 7%. Já a população que possui curso superior completo, na média, totalizou 12%. A maioria da população residente, 54%, encontra-se nos estratos Médio Incompleto (14%), Médio Completo (30%) e Superior Incompleto (10%). (Gráfico 2).

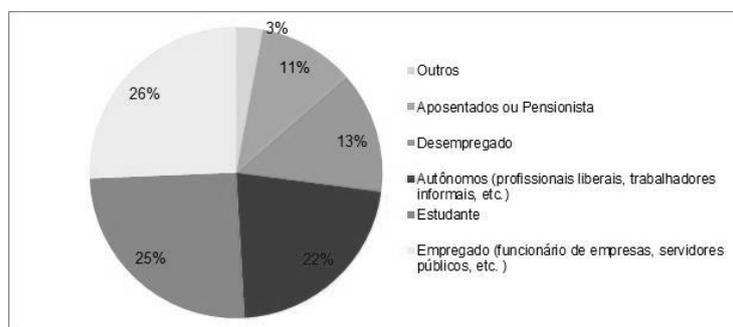
**Gráfico 2** – População Residente, por estrato de Escolaridade, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

O Gráfico 3 representa as principais fontes de renda e atividades dos residentes. Ressalta-se que 25% são estudantes, 22% são profissionais liberais ou trabalhadores informais e 26% são empregados públicos ou privados. Isso significa que 48% dos residentes tem o trabalho como atividade principal e que 13% estão desempregados. O índice de desemprego é equivalente à média brasileira no momento da pesquisa.

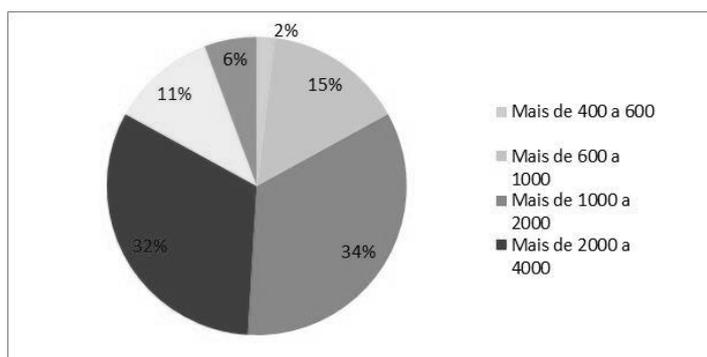
**Gráfico 3** – População Residente, por fonte de renda ou atividade, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

A renda familiar mensal pode ser examinada no Gráfico 4. Deve-se considerar que o salário mínimo nacional, em 2016, era de R\$ 880,00. Assim, 83% da população entrevistada obtinha renda familiar mensal acima de R\$ 1.000,00, sendo 49% com valores mensais acima de R\$ 2.000,00. Cabe destacar que 2% da população entrevistada possuía renda mensal entre R\$ 400,00 a R\$ 600,00, portanto, bem inferior ao salário mínimo.

**Gráfico 4** – População Residente, por estrato de renda familiar mensal, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

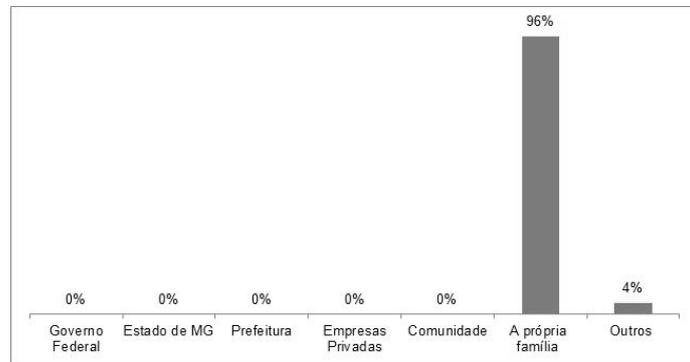
No entanto, quando estratificamos por bairro, verifica-se que 46% da população entrevistada no Santos Reis encontra-se na estrato entre R\$600 e R\$ 1.000,00 de renda mensal familiar. No bairro Major Prates 44% localizam-se no estrato entre R\$ 2000 e R\$ 4.000,00, com ocorrência entre R\$ 4.000 e R\$ 6.000,00, e somente 6% entre R\$ 600 a R\$1.000,00. No Residencial Sul 54% dos entrevistados situavam na faixa entre R\$ 2.000 e R\$ 4.000,00, sem ocorrência nos estrados inferior a R\$ 1.000,00 e superior a R\$ 4.000,00. Já no bairro Todos os Santos 50% estão inseridos na faixa superior a R\$ 4.000,00.

Os dados apresentados permitem inferir pela diferença entre os bairros no tocante à renda e a escolaridade da população, e, pela semelhança no que diz respeito à composição por sexo, faixa etária e renda. A partir disso, tem-se uma divisão marcante entre os bairros, a saber: o bairro Santos Reis com maior ocorrência de rendimento médio familiar inferior; situação intermediária e diversificada encontrada no Major Prates; intermediária homogênea no Residencial Sul; e rendimento superior no Todos os Santos.

### **Ações e Agentes**

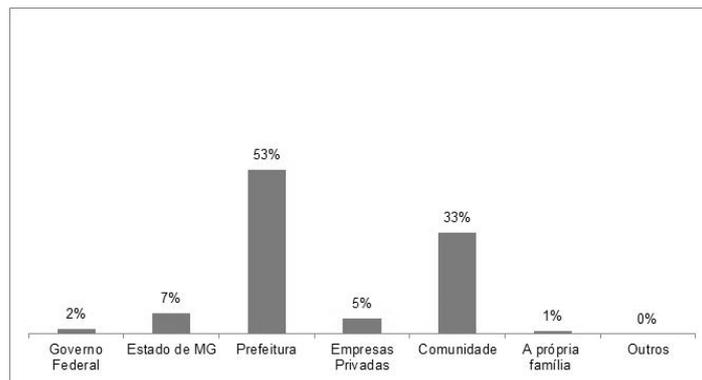
As informações apresentadas na sequência revelam a visão da população entrevistada sobre três dimensões de ação: a moradia, o bairro e a cidade; e dos agentes por elas responsáveis. Os entrevistados foram indagados sobre quem seriam os responsáveis por ações de melhoria da residência, do bairro e da cidade. (Gráficos 5, 6 e 7).

**Gráfico 5** – Entrevistado: agente responsável por ações de melhoria da residência, 2016.



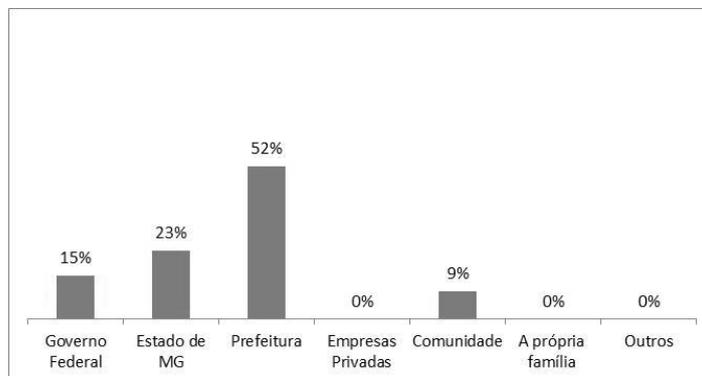
Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

**Gráfico 6** – Entrevistado: agente responsável por ações de melhoria do bairro, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

**Gráfico 7** – Entrevistado: agente responsável por ações de melhoria da cidade, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta, 2016.

Pode-se perceber que, praticamente, somente a própria família (96%) é vista como agente responsável pela melhoria da residência. No caso, outros (4%) se referem ao locador do imóvel, portanto, respondido por locatários. Não há nenhuma menção às esferas públicas municipal, estadual ou federal. (Gráfico5). Os gráficos 6 e 7 revelam o contrário, praticamente não há responsabilização da família individualmente, somente 1%, em relação às ações de melhoria do bairro. Trata-se das famílias no coletivo, isto é, “a comunidade”. Esta é vista como responsável, principalmente por ações no bairro (33%) e, secundariamente, por, apenas, 9% de ações na cidade. Há uma clara circunscrição da família com a residência e da comunidade com o bairro. E um distanciamento destas esferas para com a cidade como um todo.

É importante examinar, também, que a prefeitura está presente como responsável por ações de melhoria no bairro e na cidade. Quanto mais se amplia a escala espacial da residência para o bairro e do bairro para a cidade, maior a responsabilização do Estado de Minas Gerais e do Governo Federal. Numa simplificação é como se fosse: a família cuida da residência, a prefeitura e a comunidade cuidam do bairro, e a cidade no todo é, praticamente, uma responsabilidade das esferas públicas de governo.

### **Planejamento urbano: instrumento de controle democrático da cidade ou de fomento às forças de mercado?**

Entre os anos de 2015 e 2016 foi realizada a revisão do Plano Diretor de Montes Claros (FRANÇA, 2016, BOLAY, 2016). Os entrevistados da pesquisa foram indagados sobre o conhecimento, relativo, que possuíam acerca do planejamento da cidade e a participação na revisão do Plano Diretor. Em resposta à primeira questão, 83% disseram não saber nada do assunto e 17% disseram que sabia algo. Quando indagados se foram consultados no processo de revisão do Plano Diretor, 100% disseram que não. A terceira questão indagava se o entrevistado participou de alguma audiência pública de revisão do Plano Diretor, 99% disseram que não. Somente 1 (um) entrevistado do Bairro Major Prates disse ter participado.

França (2016) analisou a participação social na revisão do Plano Diretor de Montes Claros a partir das atas de audiências públicas, indicando a baixa participação da população no processo. Todavia, os dados aqui tratados revelam quase nenhuma participação da população dos bairros pesquisados.

Os entrevistados destacaram pontos positivos e negativos que prospectavam para Montes Claros nos próximos 10 ou 20 anos, ressaltam-se os três mais recorrentes: a) Positivos: crescimento e desenvolvimento da cidade, melhoria do sistema de saúde pública, melhoria da educação pública; b) Negativos: aumento da violência, do tráfico de drogas e da criminalidade, piora da mobilidade urbana devido ao aumento do número de veículos, crescimento desordenado e falta de infraestrutura.

Verifica-se que há uma esperança dos entrevistados quanto ao crescimento e desenvolvimento da cidade, mas também indicativos das consequências disso foram mencionados pelos moradores como deterioração da mobilidade urbana e aumento da violência e criminalidade. Estas perspectivas são recorrentes em indagações de moradores de grandes centros urbanos, e passam a ser, também, da população de cidade média, como Montes Claros-MG.

Os entrevistados apontaram, também, sugestões ou conselhos que dariam aos gestores públicos de Montes Claros-MG. Destacam-se, aqueles relativos à participação da população nas definições do destino da cidade:

É necessário criar um diálogo com a população de cada bairro, pois só assim vocês vão saber o que a gente realmente precisa. (Entrevistado do Bairro Major Prates, julho/2016)

Trabalhar mais em favor da população, melhorar, aliás, criar o diálogo com a população. (Entrevistado do Bairro Major Prates, julho/2016)

Ouvir mais a comunidade e colocar em prática as demandas da população. (Entrevistado do Bairro Santos Reis, julho/2016)

Ouvir mais a população que é quem elege os administradores da cidade. (Entrevistado do Bairro Santos Reis, julho/2016)

Consultar a população ao tomar decisões e criar leis. (Entrevistado do Bairro Residencial Sul, julho/2016)

Ouvir mais a população, atender a demanda e não fazer apenas obras eleitoreiras. (Entrevistado do Bairro Residencial Sul, julho/2016)

Ouvir a população sobre sua demanda. Criar políticas mais efetivas para atender a demanda populacional, e instalar novas escolas técnicas. (Entrevistado do Bairro Todos os Santos, julho/2016)

Fazer um planejamento voltado para a demanda da população, sem interesses políticos e pessoais. (Entrevistado do Bairro Todos os Santos, julho/2016)

Participação da população nas decisões da gestão. (Entrevistado do Bairro Todos os Santos, julho/2016)

Chama a atenção que o verbo ouvir foi utilizado em quatro dos nove “conselhos” oferecidos pelos entrevistados aos gestores públicos. Isso indica a não participação da população nos processos decisórios da gestão pública municipal. Ouvir significa ter a fala escutada com produção de efeitos sobre os resultados da ação do poder público. Não se trata, somente, da presença em eventos oficiais de participação social, como as audiências públicas. “Consultar a população”, “atender a demanda”, também indicam que os processos de planejamento municipal estão distantes da população residente.

### **Considerações Finais**

Montes Claros, como toda cidade do mundo, é feita de particularidades históricas e contemporâneas. A cidade é o centro da transformação de um mundo sempre mais globalizado no plano econômico e sempre mais urbanizado. Neste sentido, é o resultado das mudanças do Brasil nas últimas décadas. Fortemente integrada à economia mundial, O Brasil é considerado o poder emergente da América Latina. É também o país mais populoso, com cerca de 208 milhões de habitantes, destes 84% habitando os centros urbanos. (IBGE, 2010).

Montes Claros possui os critérios que a qualifica como uma cidade intermediária (BOLAY, 2016). A cidade foi primeiro município no Norte do Estado de Minas Gerais a fundar uma instituição de Ensino Superior. Hoje, possui duas universidades públicas, um Instituto Federal e 17 instituições privadas de ensino superior, bem como várias escolas de formação de técnica (ACI, 2012), que servem a um total de 30.000 estudantes. Montes Claros oferta serviços de alta complexidade em saúde, com oito hospitais, três policlínicas, 15 centros de saúde urbanos e 20 centros rurais. A maioria destes são instituições de saúde que ofertam serviços públicos por meio do Sistema Único de Saúde-SUS.

Considerando a relação urbano-rural (Montes Claros é um centro urbano circundado por municípios de economia agrícola e pecuária), shopping centers e outros serviços são utilizados pela população urbana, rural local e regional, oferecendo assim um destino privilegiado para essas populações. A dinâmica econômica de Montes Claros, a partir a fundação da cidade no século XIX, era baseada na produção e comércio de produtos da agricultura e pecuária. No entanto, a prestação de serviços e a indústria tornou-se hegemônica. (COSTA DA SILVEIRA, 2005). O setor de serviços cresceu representando 69% em 2014, seguido pelo setor de indústria (29%) e do setor primário (2%) (IBGE, 2014). A localização da cidade - longe de grandes centros urbanos como Belo Horizonte

(410 km) e São Paulo (900 km) contribuiu para torná-la um *hub* para a porção norte do Estado de Minas Gerais. Este, por sua vez, tem atraído inúmeros investimentos, principalmente estimulados por incentivos fiscais federais e do governo de Minas Gerais, (FRANÇA, 2015).

O processo de planejamento, por meio da revisão do Plano Diretor municipal, estabelecido pelas autoridades em 2015, no entanto, não se fundamentou na ampla participação popular, em um compromisso democrático para uma gestão mais inclusiva de todas as áreas e diferentes estratos da população. O Município concentrou o processo de planejamento nos especialistas, não incluindo, de fato, um verdadeiro debate democrático sobre o futuro de Montes Claros, limitado a legitimação em audiências públicas, e informação *a posteriori* para as populações. Certamente, este processo local não está desconectado do contexto atual que atravessa o Brasil, com o impeachment da Presidente da República e acusações de corrupção sistêmica. Além disso, a redução do crescimento econômico (depressão econômica), refletiu na diminuição do poder de compra, aumento dos custos de bens e serviços e no crescimento do desemprego. Esta crise, multifacetada, também afeta Montes Claros.

O processo de redefinição do plano de desenvolvimento de Montes Claros (Plano Diretor), e, portanto, seu planejamento urbano, foi uma oportunidade perdida pelas autoridades públicas de cidadãos, que em torno de um projeto coletivo poderiam ter definido prioridades para o atendimento de demandas da população. Mesmo que muitos setores estejam incluídos neste plano, ainda há muitas questões que permanecem, tais como: quais as consequências da expansão territorial e demográfica da cidade? Como ações de melhoria da qualidade de vida em bairros populares estão incluídas no Plano: a qualidade da moradia, dos serviços públicos, do transporte, entre outros? Como traduzir o desejo de inclusão social e econômica dos mais pobres? Como gerenciar a interação entre a cidade e o campo? Estas são questões fundamentais que dizem respeito a Montes Claros, da mesma forma que todas as cidades de médio porte, são centros intermediários entre as cidades e zonas rurais circundantes.

Independente do caminho a ser trilhado na busca de cidades mais justas é necessário qualificar e ampliar a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbana de forma contínua onde os problemas urbanos devam ser pensados, debatidos, com vistas à busca de soluções e alternativas. Contribuindo assim, para uma transformação,

aproximando da prática urbana, isto é, a práxis socioespacial no pensamento de Lefebvre. Numa possível emancipação social, política e cultural.

## Agradecimento

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG

## Referências

AMORIM FILHO, O. B.; BUENO, M. E. T.; ABREU, J. F. Cidades de porte médio e o programa de ações sócio-educativo-culturais para as populações carentes do meio urbano em Minas Gerais. *Boletim de Geografia Teorética*, Rio Claro/SP, v. 2, n. 23-24, 1982. p. 33-46.

ANDRADE, T.; LODDER, C. A. *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*. IPEA. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

BOLAY, J. C.; KERN, A. Intermediate Cities. In: *Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Wiley-Blackwell: Hoboken, USA. (accepted, to be published in 2018).

BOLAY, J. C. Prosperity and Social Inequalities: Montes Claros, How to Plan an Intermediary City in Brazil. *Current Urban Studies*, 2016, 4, 2, 175-194.

\_\_\_\_\_. What sustainable development for the cities of the South? Urban issues for a third millennium. In: *International Journal of Urban Sustainable Development*, 2012, Vol. 4 issue 1, p. 76-93. (<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19463138.2011.626170>).

BRENNER, N. What is critical urban theory. *City* 13, 2009, (2-3).

CASTELLS, M. "Théorie et idéologie en sociologie urbaine. *Sociologie et sociétés*, 1969, 1-2 (171-192).

CHOAY, F. De la ville à l'urbain." *Urbanisme*, 1999, 309.

ENDENSOR, T., JAYNE, M. *Urban theory beyond the West*. A world of cities. London & New York: Routledge, 2012.

FISCHLER, R. Fifty Theses on Urban Planning and Urban Planners. In: *Journal of Planning Education and Research*, v. 32, n. 1, p.107-114, mar. 2012. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0739456x11420441>.

FRANÇA, I. S. Planejamento Urbano e Participação Social em Cidade Média: A Revisão do Plano Diretor de Montes Claros-MG. *Revista GeoTextos*, Vol. 12, N. 2 (Dezembro de 2016). p.107-134.

\_\_\_\_\_. *Agglomeração urbana descontínua de Montes Claros/MG: novas configurações socioespaciais*. 2012. 293f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia: UFU, 2012.

\_\_\_\_\_. **A cidade média e suas centralidades: O exemplo de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. Instituto de Geografia. Universidade Federal de Uberlândia. Dissertação (Mestrado em Geografia) 2007. 208p.

- FRANÇA, I. S. [SOARES, B. R.](#) *Rede urbana regional, cidades médias e centralidades: estudo de Montes Claros e dos centros emergentes de Pirapora, Janaúba e Januária no Norte de Minas Gerais.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), 2013.
- GEROMETTA, J; HAUSSERMANN, H; LONGO, G. Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, Vol 42, Issue 11, p. 2007-2021. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500279851>
- GRUNAU, J. P.; SCHONWAND, W. L. Dealing with society's "big messes". In: ROO G. de; SILVA, E. A. ( Eds), *A planner's encounter with complexity*. Farnham: Ashgate, 2010.
- HARRISSON, P. On the edge of reason: Planning and urban future in Africa. *Urban Studies*, Vol 43, Issue 2, p. 319-335. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500418368>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. *Censo Demográfico*, 2010.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEFEBVRE, H. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- MARCUSE, P. Space in the Globalizing city. In: Brenner, N.; KEIL, R. (eds). *The Global Cities Reader*. New York: Routledge, 2006. pp. 26-269.
- OLIVEIRA, H. C. M. de. Cidades Médias: contribuição para o debate. XI Simpósio Nacional de Geografia Urbana: Universidade de Brasília: Brasília; Brasil. 2009.**
- PAQUOT, T.; LUSSAULT, M.; BODY-GENDROT, S. La ville et l'urbain, l'état des savoirs, Paris: La Découverte, 2000.**
- PEREIRA, A. M. *Cidade Média e Região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais.* Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia/MG, 2007. Tese (Doutorado).
- PEREIRA, F. M; LEMOS, M. B. Cidades médias: uma visão nacional e regional. *Anais do XI Seminário sobre economia mineira*. Diamantina, 24 a 27 de Agosto de 2004. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br>.
- SANTOS, M. *Manual de Geografia Urbana*-. EDUSP, São Paulo, 2008.
- SCOTT, A. J.; Storper, M. The nature of cities: The scope and limits of urban theory." IN: *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, 04.
- TACOLI, C.; McGRANAHAN, G.; SATTERTHWAITTE, D. *Urbanisation, rural-urban migration and urban poverty*. IIED Working paer. IIED: London, UK. 2015.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects. The 2015 Revision*". New York: United Nations, 2015.
- WATSON, V. Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Issues. In: *Urban Studies*, 46, 2259-2275. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0042098009342598> (2009:46).

WYLY, E. *Theories of urban system development*. Introduction to urban geography. Vancouver: University of British Columbia, 2012.  
<http://ibis.geog.ubc.ca/~ewyly/g350/systems.pdf>