

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO RURAL EM UBERLÂNDIA – MG: a abordagem do Plano Diretor (2006 – 2016)

Tatiana Silva Souza¹

Aline Parreira de Souza²

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo ilustrar as políticas de desenvolvimento e planejamento do espaço rural no município de Uberlândia – MG a partir da abordagem adotada pelo Plano Diretor Municipal no horizonte dos anos 2006 – 2016 destacando aqui fragilidades e potencialidades da zona rural. Planejamento do espaço rural está atrelado às diretrizes e ações que visam a melhoria e desenvolvimento socioeconômico local, sem deslegitimar composições e peculiaridades próprias do meio que o diferenciam da zona urbana. De maneira geral, o município apresenta grandes fragilidades no que cerne a questões ambientais e, como desafios, implantar áreas de preservação ambiental, por exemplo. O principal potencial se encontra nos patrimônios culturais e naturais dos distritos no entorno, arraigados de tradição, história e beleza. Por fim, compreende-se o dever municipal de compromisso para com as diretrizes adotadas no plano, pois, somente através dessas disposições é possível conceber agentes promotores de mudanças capazes de atingir um progresso na renovação social e ampliação de seus ideais.

Palavras-chave: Planejamento, rural, Uberlândia.

Introdução

Planejar fundamenta-se em uma ação não improvisada com um objetivo a ser alcançado, prevendo efeitos, otimizando o tempo e aproveitamento das ações. Nas palavras de Birkholz *et al.*:

O planejamento pode ser conceituado de diversas maneiras, sendo que, em síntese, pode-se dizer que consiste em uma atividade cujo objetivo final se situa na organização sistemática dos meios a serem utilizados para se atingir uma determinada situação, concretamente existente (BIRKHOLZ *et al.*, 1983, p. 253).

O planejamento pode ser usado como instrumento de análise posto a levar desenvolvimento e gestão a uma dada porção do território, considerando características próprias e locais como potencialidade a ser trabalhada. O planejamento deve ser entendido enquanto processo: pensar antes, durante e depois da ação. Além disso, deve ser considerado questões e características próprias e locais, além das relações entre meio e estruturas de poder.

¹ Universidade Federal de Uberlândia; tatianasouza@ufu.br

² Universidade Federal de Uberlândia; aline.parreira@yahoo.com.br

Entende-se aqui por planejamento do espaço rural as políticas, diretrizes e ações que visam sua melhoria e desenvolvimento socioeconômico, sem deslegitimar composições e peculiaridades próprias do meio. Conforme Bracagioli Neto *et al.*

[...] um projeto de desenvolvimento rural refere-se a um conjunto de ações articuladas entre si e dirigidas conscientemente por diversos atores sociais para produzir uma intervenção positiva em uma determinada realidade rural (BRACAGIOLI NETO *et al.*, 2010, p. 14).

O antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário – substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e, atualmente, com as relações rural/agrário sob responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) – propôs a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) com o objetivo de orientar e promover a valorização das ações estatais para que este atue como elemento estimulador ao desenvolvimento rural, a partir das vivências e experiências em outros locais do globo. O PDBR pressupõe:

(...) um conjunto de estratégias e ações capazes de contribuir para a afirmação de um novo papel para o rural na estratégia do desenvolvimento nacional e a consolidação de uma vida digna às populações que optaram por trabalhar e viver nas áreas rurais do País (BRASIL, 2010).

As políticas públicas para o campo estiveram historicamente associadas a uma abordagem setorial. O desenvolvimento rural no Brasil foi marcado por políticas de cunho modernizante que acabaram acirrando ainda mais nossas disparidades socioespaciais. A abordagem do território ganhou destaque a partir dos anos 1990, quando o rural deixou de ser compreendido apenas como lócus da atividade agrícola e adquiriu caráter multifuncional ao ser valorizado pelo poder público. Tratando-se de desenvolvimento municipal um dos mais importantes instrumentos é o Plano Diretor, fundamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001. É entendido como ferramenta básica de política de desenvolvimento de um município.

O Plano Diretor Municipal é “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, Lei no 10.257, 2001), apesar do caráter urbano conforme destaca pela lei, cabe ao plano diretor pensar também suas relações do urbano com rural.

Os planos diretores municipais costumam elencar um eixo no documento exclusivo ao setor rural, que deve ser capaz de diagnosticar fragilidades, potencialidades, oportunidades e desafios para além da zona urbana, afinal o plano é do município e tem obrigatoriedade em promover metodologias, análises e projetos para desenvolvimento e gestão desse espaço.

O presente trabalho se propõe a ilustrar as políticas de desenvolvimento e planejamento do espaço rural no município de Uberlândia a partir da abordagem adotada pelo Plano Diretor Municipal no horizonte dos anos 2006 – 2016 e tem por objetivo destacar especialmente suas potencialidades e fragilidades além de enxergar as relações rurais-urbanas presentes no espaço uberlandense. Conforme Rua (2006) destaca,

Compreender o rural como parte da espacialidade do capitalismo contemporâneo remete-nos a observar as relações de poder, o exercício da hegemonia e a dialética entre igualização e diferenciação como tendências contraditórias manifestadas nas interações espaciais rural-urbano (RUA, 2006, p.82).

O rural em Uberlândia – MG no Plano Diretor (2006 – 2016)

A Lei Complementar Nº 432 de 19 de outubro de 2006 foi responsável pela aprovação do Plano Diretor do município de Uberlândia – MG e estabeleceu seus princípios para implantação. Dispõe o Artigo 2 da Lei Orgânica do Município de Uberlândia:

Art. 2º O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Uberlândia, tendo por objetivo orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como atender às aspirações da comunidade, constituindo-se na principal referência normativa das relações entre o cidadão, as instituições e o meio físico (UBERLÂNDIA, 2006).

O Plano Diretor uberlandense utiliza como metodologia o Planejamento Estratégico baseado no processo participativo somado a elementos físicos e humanos, fundamentais ao município. O diagnóstico teve a função de compreender a dinâmica e a estratégia de desenvolvimento da localidade. A partir disso, houve a divisão em nove componentes setoriais: Inserção Regional; Meio Ambiente; Políticas Sociais Públicas; Uso do Solo Urbano; Mobilidade; Sistema de Informações Georreferenciadas; Desenvolvimento Econômico e Turismo; Desenvolvimento Institucional e Desenvolvimento Rural.

A zona rural do município possui uma área de 3.851 km² e seu módulo rural equivale a 20 hectares. O último Censo Demográfico mostrou que em 2010 Uberlândia – MG possuía 604.013 habitantes, sendo 587.266 na zona urbana e 16.747 na zona rural, esses números representam 97,2% e 2,7% respectivamente. Conforme os dados, a população uberlandense é majoritariamente urbana, contudo é fundamental considerar seu grupo rural, situado especialmente nos distritos pertencentes ao município, repleto de história e tradições.

Consoante ao Ministério do Meio Ambiente, o atual modelo de desenvolvimento rural e agrícola do Brasil encara uma forte transição. Tem-se como desafio a dicotomia produção – proteção ambiental, que pode ser superada através da junção entre objetivos e instrumentos das políticas ambientais e agrícolas, dentro do que se entende por desenvolvimento rural. O Plano Diretor para o horizonte entre 2006 e 2016 apresentou uma discussão para zona rural composta por seus quatro distritos: Miraporanga, Tapuirama, Martinésia e Cruzeiro dos Peixotos.

O município está inserido nas Chapadas Sedimentares da Região do Triângulo Mineiro em que esculptou-se rochas sedimentares do Grupo Bauru, como os arenitos das Formações Marília, Adamantina e Uberaba e do Grupo São Bento, a Formação Botucatu. O relevo vem sendo formado e transformado por processos morfoclimáticos levando a constituição das atuais feições, definidas, conforme Baccaro (1991) em três grandes unidades morfológicas: área de relevo dissecado; área de relevo intensamente dissecado e área de cimeira com topos planos e largos. Apresenta como os principais rios o Paranaíba, Araguari e Uberabinha.

O quarto capítulo da já citada Lei Nº 432, contempla a Zona Rural de Uberlândia e, classifica como diretrizes iniciais do plano:

- I. elaborar planejamento ambiental do Município e de suas bacias hidrográficas, de acordo com a legislação pertinente;
- II. empreender esforços para a criação da Área de Proteção Ambiental – APA - estadual junto as Bacias dos rios Uberabinha e Bom Jardim;
- III. adotar o uso de indicadores ambientais para monitorar e fiscalizar a qualidade ambiental das áreas rurais e criar um Sistema de Informações que será alimentado e acompanhado, de forma conjunta, pelos órgãos municipais competentes (UBERLÂNDIA, 2006, p. 5).

Como pode ser observado, existem preocupações quanto as questões relativas ao meio ambiente natural. O grande potencial hídrico da região deveria ser contemplado por um planejamento das bacias hidrográficas, porém as ideias pouco saíram do papel. Esse mesmo potencial hídrico, em suma é utilizado por usinas hidrelétricas que, além de impactar o local, represam a água transformando em lagos a serem utilizados pela população para criação de chácaras de lazer particulares no entorno.

As cachoeiras não possuem uma valorização por parte das entidades públicas, mas é utilizada pelos habitantes como forma de lazer, entretanto, não há cuidado e organização no uso das cachoeiras. Sujeitos que as utilizam saem sem levar seus rejeitos, desrespeitando o espaço natural, um oportunidade para o poder público local seria desenvolve projetos ligados a uma cultura de conscientização e educação para o meio ambiente.

Sobre questões fundiárias no setor rural, o plano diz que pretende:

XII – adotar o macrozoneamento do Município, que integra este Plano Diretor, como diretriz para as ações públicas na área rural, sobretudo, no que diz respeito à fiscalização e monitoramento;

XII – definir o perímetro dos distritos, a partir das propriedades ocupadas e que compõem a sede de cada um deles, cuja ampliação será permitida de acordo com o parcelamento ou ocupação, somente de forma contígua ao perímetro definido (UBERLÂNDIA, 2006, p. 6).

Além das questões ambientais, a Zona Rural apresenta problemas em relação à questão fundiária, especialmente no que diz respeito a loteamentos rurais e urbanos. Só em 2006 haviam 19 loteamentos não regularizados. Estes loteamentos estão irregulares por apresentar lotes inferiores ao módulo rural do estado e, a grande problemática está na comercialização de lotes rurais como lotes urbanos. A Lei Complementar nº 523, de 7 de abril de 2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo do município de Uberlândia, proíbe a fragmentação de novas áreas não adjacentes à mancha urbana já parcelada. Ou seja, só é possível criar lotes urbanos externos a área urbana. Entretanto, a própria Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) reconhece que:

Os loteamentos irregulares na zona rural caracterizam-se na sua maioria, por apresentarem lotes de 1.000m², resultantes da divisão de glebas em frações ideais sem infraestrutura básica construída. A maior ocupação ocorre nas margens do lago da represa de Miranda, no Rio Araguari, onde há 17 loteamentos nas margens e 02 nas proximidades (UBERLÂNDIA, 2006).

Além do apresentado, desde 2006 acontece no município que os lotes com área mínima de 5.000 m² estão sendo divididos em parcelas ainda inferiores, com tamanhos de lotes urbanos. Ainda conforme a PMU,

O uso principal dessas chácaras é de lazer e recreação. Ocorreu um processo de ocupação predatória, e de degradação e desrespeito ao meio ambiente. Não havia legislação municipal organizando a ocupação urbana na zona rural, no entanto, o empreendimento não respeitou o Código Florestal de 1965 ocupando as áreas de proteção e preservação do lago. A situação dessa área está sendo resolvida judicialmente, e os compradores dos lotes se associaram para resolver a situação em conjunto, inclusive com requerimento de diretrizes técnicas para elaboração de projetos complementares junto à Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (UBERLÂNDIA, 2006).

A área seria usada inicialmente para chácaras de lazer e recreação, todavia, o baixo preço das terras atraiu pessoas interessadas na compra das mesmas com a finalidade de moradia, a maioria oriundos dos distritos no entorno. Vale mencionar que, pela falta de regularização nas terras, serviços básicos e primordiais como água encanada, esgoto e energia elétrica não chegam aos locais.

Os moradores desses lotes irregulares na maioria das vezes não possuem entendimento da sua real situação no lugar. Buscam por melhorias na condição de habitação, no entanto, não podem ser atendidos diante das irregularidades. Os problemas de infraestrutura básica como mencionado anteriormente dificultam a vida dos moradores. Desse modo, cabe ao poder público municipal regularizar a área para que as necessidades mínimas sejam sanadas. Uma das poucas saídas para tal é a criação de Zonas de Urbanização Específica (ZUE), isto é, uma áreas com características urbanas situada na zona rural.

Os incisos XVII e XVIII do artigo 16 do plano diretor – sobre as diretrizes para área rural no município de Uberlândia – estabelecem as diretrizes:

- XVII. Estimular a adoção de práticas de sanidade agropecuária, que garantam a saúde dos animais, dos vegetais e a segurança alimentar;
- XVIII. apoiar programas que permitam a regularização direta com o consumidor, de produtos provenientes da agricultura familiar e da industrialização rural (UBERLÂNDIA, 2006, p. 6).

Entretanto o que pode ser observado é que a agricultura familiar não é uma preocupação do município. Não existem programas municipais, nem de apoio às famílias de pequenos produtores. Algumas feirinhas acontecem na cidade em dias variados da semana, mas estas são resultado do trabalho e esforço de grupos voluntários ligados a Universidade Federal de Uberlândia – a exemplo o Centro de Incubação de Empreendimentos Populares Solidários (Proexc UFU) e Guarás Agroecologia – a Prefeitura Municipal não promove programas e parcerias que fomentam estas questões.

Uma grande oportunidade de apoio à agricultura familiar não convencional, especificamente a agricultura de produção orgânica ou agroecológica, é o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) que, surge como um plano de desenvolvimento sustentável para adotar instrumentos que corroborem para a qualidade de vida da população, através do uso consciente dos recursos naturais. Esse plano mostra-se como grande possibilidade e oportunidade para Uberlândia – MG desenvolver-se a partir de uma medida ecológica. Espera-se que nos próximos anos programas desse modo sejam levados em consideração e de fato, somem as medidas amparadas pelo município.

Os planos diretores de maneira geral não consideram o espaço rural como um setor importante a ser pensado. Apesar do dever em considerar o município como um todo – afinal, é Plano Diretor Municipal – colocam diagnósticos, diretrizes e ações dentro de um único capítulo no plano, sem considerar as complexidades e multiplicidades do campo.

Conforme apontará Graziano (1997) nas linhas seguintes, o rural ganha novas realidades desde as últimas décadas. O rural perde características exclusivas ao setor primário quando surgem os complexos agroindustriais. Novas configurações de campo e cidade são estabelecidas.

Em poucas palavras, pode-se dizer que o meio rural brasileiro se urbanizou nas duas últimas décadas, como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural (GRAZIANO, 1997, p. 43).

Esse novo rural é ignorado pelo plano diretor. Os neo-rurais, ou sejam, aqueles relativos a cidade que procuraram viver no campo, o buscaram em razão à qualidade de vida que o campo oferece: bucolismo, sossego e calma em detrimento do caos e conturbação das cidades. A população, anteriormente urbana, ao encontrar no campo situações antagônicas às cidades, reflete que existe hoje uma crise urbana no Brasil, cidades que deixam de oferecer condições para moradia, descanso e lazer e tornam-se apenas lócus de (re)produção capitalista da riqueza.

Mas, nem só de desafios, ameaças e fragilidades vive o rural uberlandense. É possível enxergar também grandes oportunidades e potencialidades, particularmente ao que se refere ao patrimônio natural. Conforme diagnóstico da PMU:

O patrimônio natural é composto por cachoeiras que se encontram localizadas no rio Uberabinha e seus afluentes, e próximas à região do rio Araguari. Também apresentam uma série de veredas, ricas em sua fauna e flora, e uma diversidade de vegetação característica de solos hidromórficos, como por exemplo, a presença dos Buritis (UBERLÂNDIA, 2006).

E também o patrimônio cultural,

O patrimônio cultural é bastante peculiar, pois retrata a vida, as tradições e as especificidades do ambiente rural, como as festividades religiosas e cavalgada, além de fortalecer os costumes através da culinária mineira e do artesanato (UBERLÂNDIA, 2006).

As condições de bens naturais/patrimoniais apresentam-se como grande oportunidade de uso e lazer para a população, podendo ser transformados em pontos turísticos e para conservação das tradições uberlandenses. Ao que indica, a PMU vem somando esforços junto as comunidades e escolas locais para valorização desses patrimônios. É gratificante perceber que o inciso XIV enxergou essa potencialidade e a transformou em diretriz proposta:

XIV. valorizar o patrimônio natural, edificado e cultural, mediante elaboração de diagnósticos desses potenciais e de legislação de uso do solo que o pertencem (UBERLÂNDIA, 2006, p. 6).

O grande potencial é representado pelos patrimônios naturais e culturais da área. Cachoeiras, veredas e a diversidade faunística e florística típica de Cerrado da área compõem o patrimônio natural enquanto as tradições no modo de vida, cavalgadas e festividades religiosas fortalecem os costumes culturais, além de antigas fazendas que preservam um valor histórico de patrimônio edificado. Uberlândia – MG possui uma grande potencialidade na transformação desses bens patrimoniais em turismo para sua população, no entanto mostra dificuldades ao pensar modalidades de como tais recursos podem ser aproveitados, trazendo melhorias tanto para a localidade quanto opções de lazer à população externa.

Fragilidades e potencialidades existem em qualquer cenário. Cabe ao poder público pensar ações de fomento e melhorias das condições. Diante dos expostos, acredita-se na necessidade de maior comprometimento com as causas do e para o campo, difícil de ser enxergado diante estratégias desenvolvimentistas impostas pelo sistema capitalista, ao qual visa um crescimento exclusivamente a partir do agronegócio, sem respeitar a natureza, meio ambiente ou considerar tradições, modos de vida e peculiaridades oriundas do espaço rural.

Considerações finais

A partir de um diagnóstico da zona rural constata-se grandes fragilidades no que cerne a questões físicas e ambientais, como por exemplo a inexistência de Áreas de Proteção Ambiental (APA), falta da fiscalização e monitoramento da qualidade ambiental no meio rural e a não participação da população rural nas decisões do município. O setor de desenvolvimento rural do município elaborou planos visando a melhoria, entretanto, não trabalhou o planejamento enquanto processo, isto é, plano, aplicação, revisão e um novo plano.

O rural uberlandense é entendido a priori como lócus do agronegócio, herança de anos de atividade agrícola. O modo como o rural é entendido está diretamente ligado as representações políticas que, associadas ao agronegócio, o enxergam para a exploração e retirada de riquezas. As entidades que representam a classe rural são ligadas a burguesia e coronelismo. A luta pela terra, os assentamentos rurais em nenhum momento são retratados pelo plano diretor, isto mostra um grande obstáculo ao pensar como deve ser o planejamento rural, pois, quem sabe o que o campo precisa são seus moradores que reconhecem a importância, necessidades e caracterizam o campo, diferentemente dos grandes proprietários de terra que buscam apenas a exploração, uso dos bens naturais como recursos e a reprodução ampliada do capital.

Tratar o campo a partir de suas multiplicidades é o maior dos desafios de um município e, os Planos Diretores Municipais, aqueles que determinam diretrizes, metas e estratégias para políticas futuras, mostram-se como um instrumento estratégico para o planejamento. Para Ferreira (1983) o planejamento fundamenta-se em uma ação não improvisada, um objetivo a ser alcançado, prevendo suas ações e seus efeitos. Planejar portanto consiste em preparar cada ação a ser executada, para otimização do tempo e aproveitamento da ação. O plano diretor pode auxiliar na ampliação da riqueza de grandes coronéis ou ajudar em uma distribuição igualitária das riquezas e condições de um município.

Outra crítica sobre os planos é que, estes, inúmeras vezes tornam-se reféns ao papel (como pode ser pontuado neste escrito) e não são implementadas as diretrizes e ações propostas por este. A elaboração de um plano é somente a primeira etapa do planejamento, em uma sequência de implementação – revisão – novo plano.

O Brasil e suas cidades apresentam uma quantidade significativa de planos desenvolvimentistas, porém a ineficiência encontrada está a partir de sua implementação, quando pouco do que se pensou é colocado em prática, é acionado. Quanto a revisão, esta é ainda mais negligenciada, pois os planos postos não são revisados o que impossibilita o *feedback* da ideia anterior para melhorias futuras.

O campo deve ser entendido em suas multiplicidades e complexidades. Não existe um modelo ideal ou real de cada campo. Cada lugar – agora usada como categoria de análise – possui características próprias e peculiares que o caracteriza e o configura como tal.

É dever do município o monitoramento, fiscalização e compromisso para com as diretrizes adotadas no plano, somente através dessas disposições é possível conceber agentes promotores de mudanças capazes de atingir um progresso na renovação social e ampliação de seus ideais.

Referências Bibliográficas

BACCARO, C. Unidades Geomorfológicas do Triângulo Mineiro. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, v. 3, nº 5 e 6, p. 37-42, dezembro 1991.

BIRKHOLZ, L. B.; BRUNA, G. C. ; NOGUEIRA, B. C. ; RONCA, J. L. C. ; ZAHN, C. E. ; Righi, Roberto . Planejamento Municipal: Considerações sobre a sua Estruturação, Problemas e Perspectivas. In: Bruna, Gilda Collet. (Org.). **Questões de Organização do Espaço Regional**. São Paulo: Nobel / EDUSP, 1983, p. 251-273.

BRACAGIOLI NETO, A.; GEHLEN, I.; OLIVEIRA, V. L. de; **Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. 157 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: Aglomerados subnormais – Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 259 p.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Nova economia**, Belo horizonte. v. 7, nº. 1; p. 43-81, maio 1997.

RUA, J. Urbanidades no Rural: o devir de novas territorialidades. **CAMPO-TERRITÓRIO**: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n. 432 de 19 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Caderno de diagnóstico. Uberlândia, out. 2006.