

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: O CASO DE OLARIA - MG

URBAN PLANNING LEGISLATION IN SMALL MUNICIPALITIES: THE CASE OF OLARIA - MG

Nivalda Maria de Campos Valeriano¹
Ítalo Itamar Caixeiro Stephan²
Marcio Henrique do Sacramento Candido³

Resumo: A ausência de aparato legal de política urbana colabora com os problemas de ordenamento territorial nos pequenos municípios, que por isso, enfrentam um crescimento desordenado, especialmente quando seu potencial turístico começa a ser explorado. Olaria é um desses municípios, em que, após a criação de uma Unidade de Conservação, foi aprovada uma Lei urbanística. Este artigo tem como objetivo analisar tal lei e suas possíveis implicações no município. Apesar de o Estatuto da Cidade exigir o Plano Diretor para municípios com especial interesse turístico, os gestores de Olaria optaram pela criação de uma lei que estabelece “zonas de expansão urbana”, especificando algumas áreas, sem legislar sobre o crescimento de outras. A metodologia empregada nesta pesquisa consistiu nos levantamentos de referencial teórico, documental; produção de mapas; visitas técnicas com medições e registros fotográficos. Após esse levantamento, os dados foram analisados de forma a identificar os problemas urbanos, contrapondo-os à legislação aprovada.

Palavras-chave: pequenos municípios; legislação urbanística; planejamento urbano.

Abstract: The absence of a legal framework for urban policy contributes to territorial planning issues in small municipalities, which consequently face unregulated growth, especially when their tourism potential begins to be explored. Olaria is one such municipality, where, following the establishment of a Conservation Unit, an urban planning law was approved. This article aims to analyze this law and its potential implications for the municipality. Although the City Statute mandates the development of a Master Plan for municipalities with significant tourist interest, Olaria's administrators chose to create a law that establishes "urban expansion zones," specifying certain areas while leaving the growth of others unregulated. The methodology employed in this research consisted of gathering theoretical and documentary references, producing maps, and conducting technical visits with measurements and photographic records. After this data collection, the information was analyzed to identify urban problems, comparing them with the approved legislation.

Key words: small municipalities; urban planning legislation; urban planning.

¹ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo com a linha de pesquisa: Planejamento do Espaço Urbano e Regional pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. E-mail: nivalda.valeriano@ufv.br.

² Professor de Projeto, Patrimônio Histórico e Ética na graduação e de Planejamento Urbano nos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, na Universidade Federal de Viçosa - UFV. E-mail: stephan@ufv.br.

³ Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. E-mail: marcio.candido@ufv.br.

Data de submissão: 06.10.2024

Data de aprovação: 04.12.2024

Identificação e disponibilidade:

(<https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/4643>,

<http://dx.doi.org/10.18066/revistaunivap.v30i69.4643>).

1 INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras são frequentemente estudadas, o que contribui para a geração de dados importantes. Por outro lado, o Brasil possui um número considerável de pequenas cidades, muitas das quais têm menos de 10.000 habitantes, que ainda não foram suficientemente estudadas. O estado de Minas Gerais, por exemplo, tem 853 municípios dos quais 372 têm menos de 10.000 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2022).

Apesar de existir, na maioria das vezes, uma associação direta entre pequenos municípios e a ausência de problemas urbanos, esse raciocínio não é verdade, segundo o consagrado autor Villaça:

Nesse tempo, os tais “problemas urbanos” se manifestaram predominantemente nas grandes cidades. o tempo encarregou-se de desfazer essa falsa ideia. esses problemas se manifestam hoje, generalizadamente, nos mais variados tamanhos de cidades... e como 80% (no mínimo) da população brasileira é hoje urbana, falar em problemas urbanos deixou de ter sentido, já que eles passaram a ser “problemas brasileiros” (Villaça, 2003, p. 28)

O objeto de estudo deste artigo é um desses municípios mineiros. Olaria possui 1.945 habitantes, segundo o Censo Demográfico do IBGE/2022, e segundo o site da prefeitura, a economia do município encontra-se distribuída nos setores de agricultura, pecuária e pequeno comércio. Adicionalmente, o turismo é uma das principais potencialidades do Município, principalmente após a criação da Unidade de Conservação⁴ (UC) Parque Estadual Serra Negra da Mantiqueira (PESNM).

O PESNM foi criado pelo Decreto Estadual 301, em 04 de julho de 2018, e seu território se estende por quatro municípios: Lima Duarte, Rio Preto, Santa Bárbara do Monte Verde e Olaria. Possui uma área de 4.203,96 hectares e várias atrações turísticas como: Mata Atlântica preservada, cachoeiras, cânions, grutas e trilhas, com belezas cênicas consideráveis.

O potencial de exploração turístico no município de Olaria atraiu o interesse de grupos privados e do Governo do Estado (uma vez que a Unidade de Conservação é estadual). Com a iminência do início das atividades turísticas, a preocupação com a expansão urbana e com o uso e ocupação do solo tornaram-se latentes, uma vez que o turismo é considerado um importante vetor de modificação do espaço urbano. Segundo a assistente social Maria das Graças Paiva:

[...] existe uma interdependência entre turismo e espaço urbano, tanto em virtude dos efeitos dos fluxos de pessoas sobre o espaço urbano como em

⁴ Unidades de conservação: são consideradas importantes formas de conservar a diversidade de seres vivos e a proteção de habitats ameaçados. Criadas pelo poder público, buscam assegurar o desenvolvimento sustentável com a proteção da biodiversidade e recursos naturais relevantes.

virtude de o turismo requerer equipamentos de consumo coletivo e lazer turístico que passam a transformar o espaço (Paiva, 1995, p. 18).

Como resultado dessa preocupação, foi aprovada a lei municipal nº 814/2022 que, segundo seu caput:

Institui princípios, objetivos e diretrizes para o desenvolvimento Urbano, Econômico Sustentável do Município de Olaria com a área de expansão urbana criada no entorno do Parque Serra Negra da Mantiqueira, aumenta a expansão urbana da cidade de Olaria e cria a expansão urbana no Distrito de São Sebastião da Vista Alegre. (Lei n. 814, 2022).

A legislação em questão é o foco deste artigo, que pretende analisar as proposições da lei e seus possíveis impactos no município. Aqui cabe uma ressalva, a iniciativa de elaboração e aprovação da lei é importante e deve ser considerada como uma atitude positiva dos gestores. No entanto, a análise apresentada busca destacar as seguintes questões: o envolvimento de técnicos multidisciplinares, a elaboração de um documento que justifique a criação dos dispositivos legais, a aprovação de uma legislação que abranja a totalidade do município e a importância da participação popular.

A metodologia empregada consistiu no levantamento de referencial teórico a respeito dos temas: pequenas cidades; planejamento e gestão de municípios pouco populosos; legislação urbanística em pequenos municípios; levantamento documental, com busca e pesquisa em leis municipais referentes à política urbana. Foi realizado um levantamento in loco, por meio de visitas técnicas, com medições e registros fotográficos das condições atuais. Com base nessas informações, uma análise foi realizada, de forma a identificar os problemas de ordenação territorial em Olaria e confrontá-los com a legislação.

2 PEQUENAS CIDADES

As discussões sobre a definição do que é uma pequena cidade são amplas e passam pela análise de diversas áreas de estudos, como a geografia e o planejamento urbano, por exemplo. Há dúvidas se a melhor definição de cidade se dá pelo número de habitantes, ou pelas características econômicas, sociais e culturais estabelecidas em seu território.

Considerar o aspecto relativo à densidade demográfica para a definição de uma cidade não parece uma maneira sólida ou ainda justa, mas sim equivocada, pois partindo desse princípio, os pequenos núcleos urbanos com menos de 10.000 habitantes não seriam considerados como cidades para muitos pesquisadores. Baseado em Souza:

Fixar um limite mínimo em matéria, de número de habitantes, como forma de se estabelecer o que é cidade e o que não é em um determinado país, é o jeito mais cômodo de se enfrentar a tarefa prática de distinguir entre núcleos urbanos e rurais e pode não dar resultados ruins, desde que se proceda a isso tomando por fundamento um conhecimento sólido da realidade sócio-espacial do país em questão. (Souza, 2003, p. 29)

Se não há um consenso para a definição de pequena cidade e se os estudiosos do urbano estabelecem, cada um, um conceito diferente, baseado em critérios distintos, é possível afirmar que o conceito de cidade é variável e pode mudar com o

tempo e com a formatação de sociedade de cada época.

Se as cidades são expressões de sua sociedade, os critérios de conceituação destas são maleáveis com o tempo, pois o padrão de cidades ao longo do tempo variou muito. As cidades antigas, com raras exceções, não tinham grande população (conceito este que também variou muito ao longo da história da humanidade) e sua densidade demográfica também era baixa. O padrão de moradia humana na época medieval era muito mais rural que citadino, criando com isto uma enorme dispersão de vilarejos e povoados e poucas grandes cidades. (Bacelar, 2008, p. 163)

Além dos conceitos apresentados, o IBGE traz as seguintes definições:

Quadro 1 – Definições segundo o IBGE.

Termo	Significado segundo o IBGE
Município	Unidade autônoma de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Os municípios são regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos.
Cidade	Cidade é a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal.
Distrito	São unidades administrativas dos municípios, cuja criação, desmembramento ou fusão se faz por lei municipal, observada a continuidade territorial e os requisitos previstos em lei complementar estadual.
Vila	Vila é a sede do distrito e é delimitada por perímetro urbano definido, por lei municipal, como a área urbana.
Aglomerados rurais	São localidades situadas em área legalmente definida como rural, caracterizada por um conjunto de edificações permanentes e adjacentes, formando área continuamente construída, com arruamentos reconhecíveis ou dispostos ao longo de uma via de comunicação.

Fonte: elaborado pelos autores com base em informações do IBGE (2010), disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf.

O Quadro 1, através das convenções do IBGE, ajuda a elucidar as dúvidas a respeito do que é um município, do que é uma cidade, um distrito, uma vila e um aglomerado rural. No Brasil, de dimensões continentais, as diferenças encontradas entre os vários municípios, em termos de população, territorialidade, cultura e costumes sociais, são muitas. Outro embaraço a esse respeito é que, em muitos casos, para um distrito se transformar em município e uma vila ser elevada à categoria de cidade, as razões políticas são as grandes definidoras, sem que haja uma avaliação criteriosa das condições de gerir um território de maneira efetiva e eficaz, como aponta Souza:

Além da estipulação de limites demográficos mínimos há, também, critérios 'funcionais' que deixam tudo em aberto: é o caso do Brasil, onde núcleos urbanos são as cidades e as vilas, sendo que as primeiras são sedes de municípios e as segundas são sedes de distritos (subdivisões administrativas dos municípios). E, de fato, nenhum outro conteúdo se associa a essa definição brasileira oficial de cidade e de vila: é certo, sem dúvida, que uma vila, que sedia um simples distrito é menor que uma cidade, que sedia todo o município; mas, a elevação de uma vila à categoria de cidade, na esteira da emancipação do distrito e criação de um novo município (pois, se um

município pode comportar vários distritos e, portanto, diversas vilas, não pode haver um município com duas cidades) é um processo essencialmente político. (Souza, 2003, p. 29)

Para este artigo, a definição de pequena cidade adotada é a de Bacelar (2008, p. 168), na qual pequenas cidades “são aquelas em que a base produtiva e de empregos é pequena, seus habitantes vivem quase em total estado de dependência do Poder Público, exemplificado pelas prefeituras”, além disso, “são municípios com população inferior a 10.000 habitantes, e os recursos ou receita tributária municipal não representam a principal fonte de receita”.

3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Segundo Souza (2016), “com a urbanização do país, a população urbana passou de um terço, em 1950, para dois terços em 1980”, assim o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos se ressaltaram, dando maior visibilidade para a bandeira da reforma urbana, que ficou adormecida durante o período de repressão do Governo Militar (1964 -1985).

Com o fim da ditadura militar, em meados da década de 1980, a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição Federal retomou os debates acerca da Reforma Urbana. Tal mobilização culminou na formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que elaborou uma emenda popular da reforma urbana aceita pelo Congresso, porém não incorporada integralmente, restando daquela, somente os artigos 182 e 183 na Constituição Federal (CF); finalmente promulgada em 1988.

A legislação urbanística era tratada exclusivamente pelos municípios antes da Constituição Federal (CF) de 1988, que no Art. 24, inciso I, dispõe sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, legislar sobre o direito urbanístico. Aos Municípios coube, segundo o Art. 30, incisos I, II, IV e VIII, respectivamente, legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; criar, organizar e suprimir distritos e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A divisão de responsabilidade é reforçada no capítulo II da CF, que trata da Política Urbana. No artigo 182, fica determinado que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O parágrafo 1º do artigo citado salienta que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Para Souza (2016), “com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em âmbito nacional, o que ocorreu foi, mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica.”

Segundo a CF, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, 2001) salienta sua obrigatoriedade para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico. Além disso, o Estatuto da Cidade apresenta outras diretrizes para o Plano Diretor como: englobar o município como um todo, a lei que o institui deve ser revista a cada 10 anos e durante seu processo de elaboração, os Poderes Legislativo e Executivo devem: promover audiências públicas e debates com participação popular; publicizar os documentos

elaborados e dar acesso, a qualquer interessado, aos documentos e informações produzidas.

Ainda no que diz respeito ao Plano Diretor, o Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº 25/2005, no artigo 3º, define que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, com a colaboração efetiva do poder público e da sociedade civil. O Artigo 40 trata da participação popular no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação. Apesar disso, a colaboração da população não é o foco principal da elaboração de muitos Planos Diretores, que, muitas vezes, são documentos retóricos que não atendem aos anseios dos habitantes, muito menos atingem todos os pontos da cidade. Para Souza:

A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas. (Souza, 2016, p. 161)

Maricato (2013, p. 116) complementa que “um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de PDs aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras, que aparentemente, não obedecem a plano nenhum”.

Os gestores das cidades, mesmo diante dos elementos que tornam a elaboração de um plano diretor obrigatório, se omitem e permitem, por vias mais rápidas e menos burocráticas, a expansão urbana. Esse é o caso de Olaria, que produziu uma lei de expansão da zona urbana da cidade e definiu o uso e a ocupação do solo sem base em estudos técnicos e sem um número significativo de audiências públicas.

4 OLARIA: BREVE CARACTERIZAÇÃO E CONTEXTO HISTÓRICO

Olaria está localizada nas Regiões Intermediária e Imediata de Juiz de Fora, às margens da rodovia Vital Brazil (BR-267), distante 81 km de Juiz de Fora e 310 km de Belo Horizonte. Segundo o censo do IBGE 2022, possui 1945 habitantes e sua área territorial é de 178,42km², o que resulta em uma densidade demográfica de 10,90 hab./km². A economia do município é baseada na agricultura, pecuária e pequeno comércio, tendo o turismo como uma das suas principais potencialidades após a criação do Parque Estadual Serra Negra da Mantiqueira (PESNM).

Figura 1 – Vista panorâmica da sede do município de Olaria - MG.



Fonte: acervo do fotógrafo Maicon Bukater (2023).

Olaria tem suas origens no contexto da mineração, localizada na região mineira que no século XVIII era conhecida como Descoberto da Mantiqueira ou Sertão Proibido, por conta do contrabando de ouro nos caminhos clandestinos existentes na Serra da Mantiqueira. O povoado de Olaria se estabeleceu como ponto de descanso para tropeiros e viajantes, além de local de reabastecimento para as tropas, uma vez que era um entreposto no caminho que ligava a região aurífera mineira ao Rio de Janeiro. Devido ao declínio da exploração do ouro, as atividades econômicas em Olaria e região foram diversificadas, e novas ocupações apareceram como, por exemplo, a criação de gado bovino e suíno e o cultivo e a comercialização de produtos básicos como milho, feijão e mandioca. (Paula, 2024)

No decorrer do tempo, Olaria pertenceu aos municípios de Barbacena, Rio Preto e Lima Duarte, nessa ordem, até que em 30 de dezembro de 1962, pela Lei Estadual Mineira nº 2764, Olaria ganhou sua autonomia e o município foi instalado em 01 de março de 1963, iniciando os trabalhos da Câmara de Vereadores e da Prefeitura.

5 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE OLARIA – MG

Na data de conclusão deste artigo, a legislação urbanística de Olaria-MG era formada pela Lei Orgânica Municipal (LOM), de dezembro de 2020 e a Lei 814/2022. A LOM/2020 estabelece os deveres do município como: “promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do parcelamento, da ocupação e do uso do solo urbano, e estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observada a legislação federal e estadual”. Além disso, salienta que a “total regulamentação do uso e parcelamento do solo urbano se dará por Lei específica”.

Conforme noticiado no site da câmara⁵, o projeto de Lei 017/2022, que originou

⁵ Disponível em: <https://www.olaria.mg.leg.br/institucional/noticias/no-dia-12-de-julho-de-2022-foi-realizada-3a-audiencia-publica>

a Lei 814/2022, foi elaborado por uma equipe composta por um advogado (assessor jurídico do município), um engenheiro civil e um turismólogo. A audiência pública para a discussão do conteúdo do projeto de lei foi anunciada através de um edital publicado em 30 de junho de 2022. O edital mencionava o tema a ser abordado, a data da audiência, o local, a previsão de duração de uma hora e indicava que, após a audiência, uma ata sucinta seria elaborada.

A audiência pública foi agendada para 12 de julho de 2022, às 16h, na Câmara Municipal de Olaria, apenas dez dias úteis após a publicação do edital mencionado anteriormente. No site da câmara, embora existam atas de audiências públicas referentes a outros assuntos, não consta a ata sobre o projeto de lei 017/2022. No entanto, a seção de notícias do mesmo site dispõe que na audiência pública do dia 12 de julho, o assessor jurídico do município “apresentou a formação do Projeto de Expansão Urbana, elaborado por uma equipe multidisciplinar, e detalhou a extensão da área de expansão e aspectos do projeto”. O turismólogo integrante da equipe “esclareceu a importância do crescimento ordenado como forma de desenvolvimento do município”. Um representante do SEBRAE “ressaltou a relevância do desenvolvimento ordenado e sustentável da cidade de Olaria e da região do Parque Estadual Serra Negra”. E, por fim, o Prefeito Municipal “destacou a necessidade de preparar o município para o crescimento urbano e turístico”. Não há menção a intervenções de populares ou a abertura para tal durante a audiência, tampouco são citadas estratégias ou dinâmicas para ouvir os anseios da população.

Após a única audiência pública de que se tem registro, a Lei 814/2022 foi aprovada pela Câmara Municipal de Olaria em 04 de agosto de 2022. Contém mais de 100 dispositivos entre artigos, incisos e parágrafos. Todos foram avaliados levando em conta as seguintes classificações: autoaplicáveis, não aplicáveis e mal escritos.

Tabela 1 – Avaliação dos artigos, incisos e parágrafos da Lei 814/2022.

Classificação	Quantidade
Autoaplicáveis ⁶	54
Não autoaplicáveis ⁷	44
Mal escritos ⁸	10

Fonte: elaborada pelos autores, 2024.

O que chama atenção após a análise dos artigos, incisos e parágrafos é o número de itens não aplicáveis ou mal escritos, que somam 50% da lei. Na linha dos itens considerados não autoaplicáveis, muitos necessitam de regulamentação posterior ou de estrutura subsequente para funcionar de maneira efetiva, ou seja, apesar da aprovação da lei, nenhuma ação concreta em relação a algumas determinações podem ser tomadas por falta de estruturas técnica e legislativa para tal, segundo Maricato:

A lei deve ser objeto de muitos e amplos debates se, de fato, queremos vê-la aplicada em prol da justiça social. Detalhes de redação podem firmar

⁶ Autoaplicáveis: quando o que está disposto no artigo, inciso ou parágrafo pode ser imediatamente aplicado após a sanção da lei;

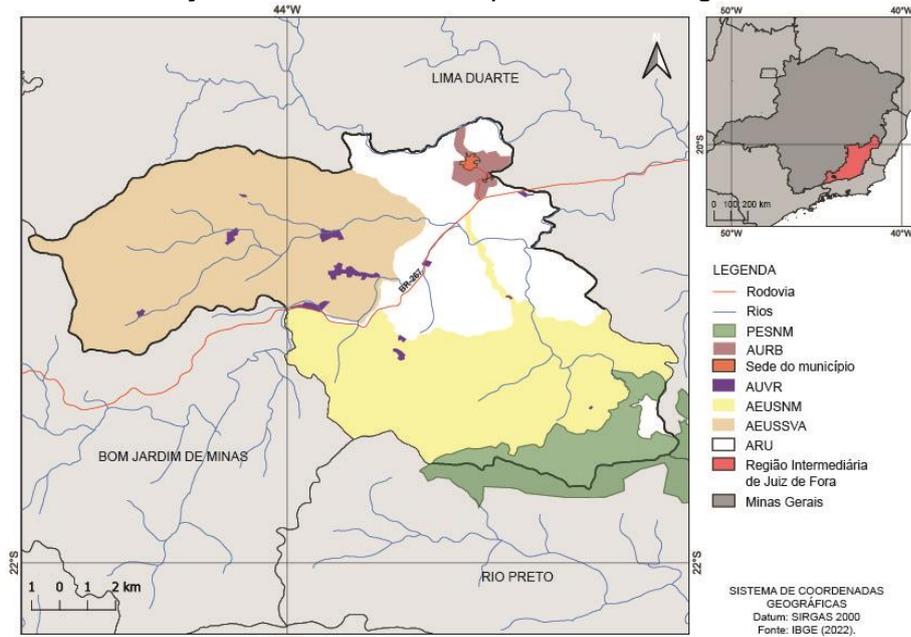
⁷ Não autoaplicável: quando o que está disposto no artigo, inciso ou parágrafo não pode ser diretamente aplicado após a sanção da lei. São dispositivos generalistas ou que necessitam de regulamentação posterior.

⁸ Mal escritos: quando o que está disposto no artigo, inciso ou parágrafo não fica claro e/ou dá margem para variadas interpretações.

diferentes interpretações num contexto de evidentes conflitos sociais e de tradição conservadora da maior parte dos executivos, legislativos e judiciário. (Maricato, 2013, p. 103)

A lei apresenta a ordenação territorial de Olaria e divide o município nas seguintes áreas: Área Urbana Centro de Olaria (AURB), Área de Expansão Urbana do Distrito de São Sebastião da Vista Alegre (AEUSSVA), Área de Expansão Urbana da Serra Negra da Mantiqueira (AEUSNM), Aglomerados Urbanos nas Comunidades e Vilarejos Rurais (AUVR) e Área Rural (ARU).

Figura 2 – Ordenação territorial do município de Olaria segundo a Lei 814/2022.

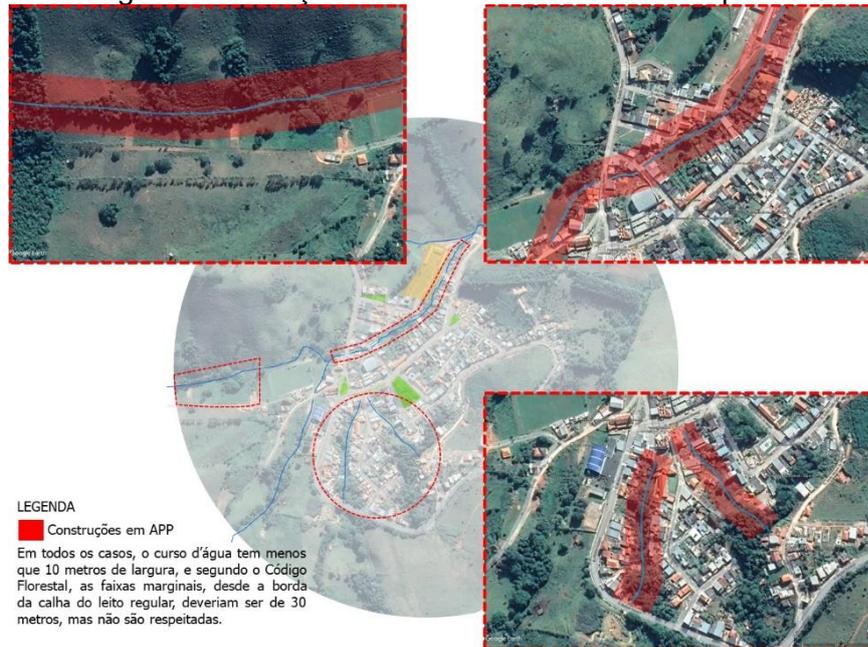


Fonte: IBGE (2022) e Lei n° 814/2022, alterada pelos autores (2024).

A AURB, onde está a sede do município de Olaria, inclui a área urbana mais consolidada e carente de legislação no que se refere a definições para a ordenação territorial e para o uso e a ocupação do solo. No entanto, a Lei não faz nenhum apontamento sobre a ordenação territorial da AURB. Também não apresenta nenhuma diretriz e nenhum artigo estabelece parâmetros urbanísticos⁹, apesar da sede de Olaria apresentar uma série de problemas urbanos ligados à falta de legislação que discipline o uso do solo (Figura 3).

⁹ Como: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos e afastamentos mínimos, gabarito, vagas de estacionamento e taxa de permeabilidade; além das regras de parcelamento do solo como: larguras mínimas de vias e calçadas, dimensões mínimas de lote, doação de área institucional obrigatória e áreas verdes.

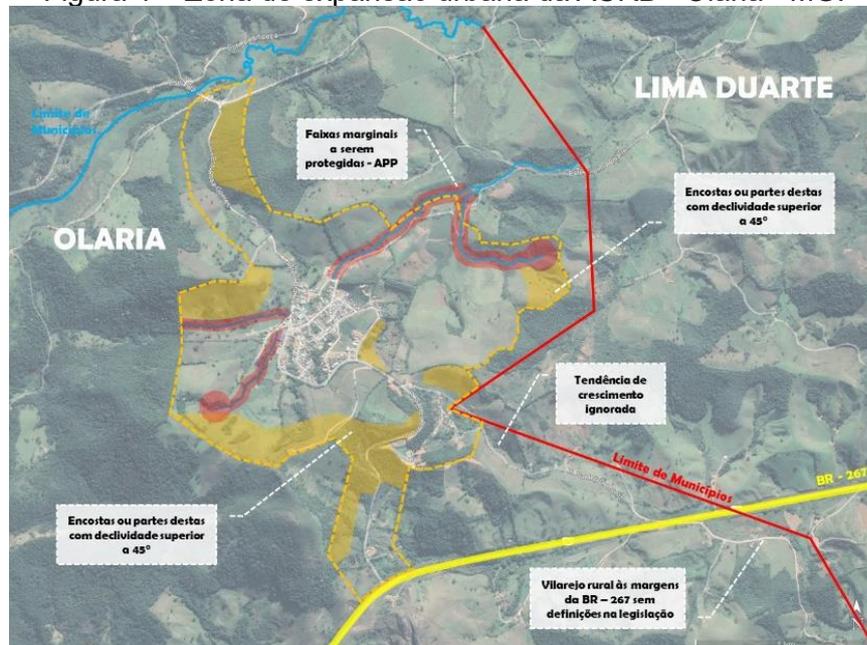
Figura 3 – Cursos d'água e construções em APP na sede do município de Olaria - MG.



Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Para a AURB, a lei apenas aumentou e redefiniu a sua zona de expansão urbana, acrescentando locais que são áreas de preservação permanente (APP), faixas marginais de cursos d'água e/ou encostas com mais de 35° de inclinação. Não definiu parâmetros para ordenar tal crescimento e nem identificou as áreas de riscos geo-hidrológicos presentes na sede (Figura 4).

Figura 4 – Zona de expansão urbana da AURB - Olaria - MG.



Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Diante do exposto, conforme aponta o geógrafo Bacelar, os problemas urbanos fazem parte do cotidiano das pequenas cidades, e a falta de legislação urbanística básica, eficiente e abrangente agrava a situação. Além disso, a ausência de um setor de planejamento urbano com profissionais preparados para orientar e fiscalizar o

crescimento, dificulta o processo e sua sustentabilidade, aspecto reforçado por Orlando Júnior, Renata Silva e Marcel Sant'ana:

A maioria (dos municípios) não apresenta uma estrutura administrativa ativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano. (Santos Jr. et al., 2011, p. 15)

A Lei também apresenta o zoneamento nos denominados “Aglomerados Urbanos”¹⁰ em Comunidades e Vilarejos Rurais (AUVR), determinando que essas áreas são consideradas urbanas, para fins de política urbana e de parcelamento do solo e devem seguir a Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano, que na data de conclusão deste artigo, não existia.

Sobre a AEUSSVA, cuja sede é a Vila de São Sebastião da Vista Alegre, a lei estabelece sua área de expansão urbana e define sua destinação: prioritariamente rural voltada para a expansão urbana. No entanto, mais uma vez, não são fornecidas as diretrizes para as áreas já urbanizadas e com problemas urbanos consolidados e nem para as áreas de expansão.

A partir do Título VI, a Área de Expansão Urbana da Serra Negra da Mantiqueira (AEUSNM) é detalhada. Ela fica colada aos limites do Parque Estadual Serra Negra da Mantiqueira, sobre a zona de amortecimento¹¹ da UC, que é de 3 km, uma vez que os estudos para a sua definição, feitos pela equipe contratada para a elaboração do Plano de Manejo do PESNM, não foram concluídos até a data de elaboração deste artigo. No entanto, sua Vila não apresenta nenhuma aglomeração urbana, apenas uma capela e uma pequena casa, utilizada uma vez ao ano para fins religiosos (Figura 5).

¹⁰ Termo usado incorretamente, pois o mais adequado é “aglomerados rurais”, segundo o IBGE.

¹¹ Segundo a Lei Federal 9985/2000, zona de amortecimento “é o entorno de uma UC, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. No site do SNUC, fica definido que, enquanto uma UC não tem o seu Plano de Manejo com a definição da área de amortecimento, está é equivalente a 3 km.

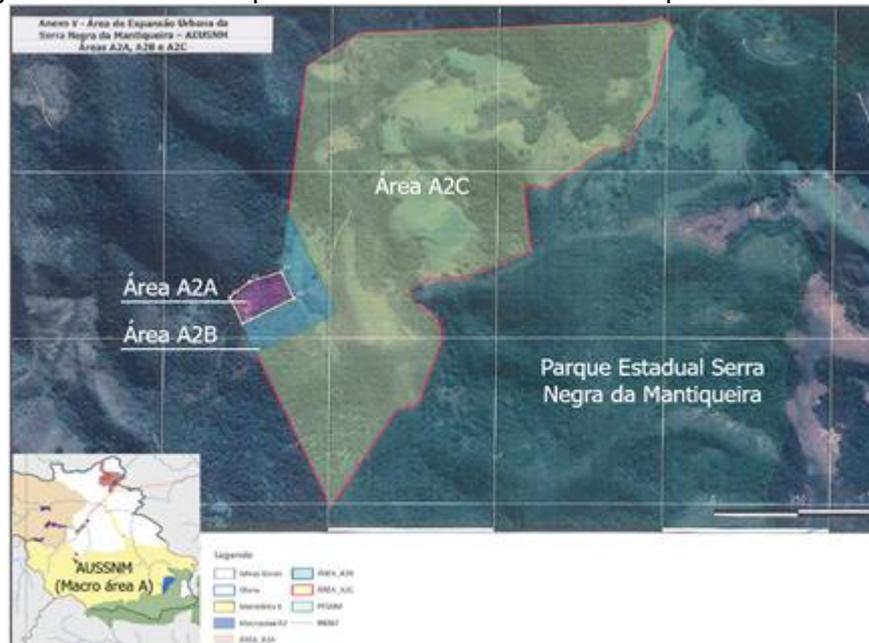
Figura 5 – Capela de São Bom Jesus – Serra Negra - Olaria - MG.



Fonte: elaborada pelos autores (2024).

A Zona de Expansão Urbana da Serra Negra da Mantiqueira é dividida em Macro área A (indicada por AEUSNM na Figura 1), Macrozona 1 - A1 (entorno da estrada desde a BR-267 e seus entroncamentos até a divisa com municípios de Rio Preto e Lima Duarte, com uma faixa de 100 metros ao longo de cada lado a partir do eixo da via) e a Macrozona 2 - A2 (área pública no adro da Capela de São Bom Jesus da Serra Negra e demais áreas com diretrizes específicas para a expansão urbana). As Macrozonas A1 e A2 terão regramento específico levando em conta: Áreas Públicas ou Institucionais - APU, Área A2A - destinada a espaço público no Adro da Capela de São Bom Jesus da Serra Negra, A2B – destinada a área comercial – AC em volta da área A2A, de espaço público e A2C – destinada a área mista – AM (Figura 6).

Figura 6 – Área de Expansão Urbana Serra da Mantiqueira - Olaria - MG.



Fonte: anexo V extraído da Lei 814/2022, alterado pelos autores (2024).

A legislação analisada também define os parâmetros referentes a Taxa de Ocupação, Parâmetros Construtivos, Gabarito, Vagas de estacionamento e Garagem, bem como Formas e Estilos de Construção somente para a região da Serra Negra e dois pontos chamam a atenção. O primeiro se refere às vagas para estacionamento e garagem. A legislação define - para a A2A - lotes com testada mínima de 10 metros e área mínima de 170 m². A norma exige que, para uso residencial, todas as construções deverão possuir duas vagas de garagem o que parece excessivo, levando em conta o tamanho mínimo de lotes previstos na Lei. Assim, estas imposições sugerem a definição de lotes maiores.

O segundo ponto é sobre a determinação das “Formas e Estilos de Construção”. Em vários momentos, a legislação traz em seu texto que as construções devem seguir aspectos tradicionais de construções da região, apontando que tal estilo é o colonial ou colonial tardio. A Lei aponta ainda que todas as construções na região da Serra Negra devem possuir: telhas cerâmicas no formato calha e bica, ou alternativa cerâmica que se assemelhe a este modelo; beiral em cachorrada ou beira-sobre-beira ou alternativa que se assemelhe visualmente e por fim, janelas de madeira em guilhotina com vidros miúdos ou alternativa que se assemelhe visualmente. Todavia, não há nenhum estudo que identifique que tais características impostas representam as construções no município.

Apesar da legislação ser um mecanismo necessário ao combate do crescimento desordenado, o seu conteúdo deve levar em conta as características do município e seus aspectos culturais. Se a legislação importa atributos comuns a outros tempos ou a outros lugares, ela não valoriza a cultura municipal e cria uma cenarização capaz de destruir raízes locais e de propagar a disneyficação, um fenômeno que:

...começou a ser percebido em cidades que tentam se inserir nos roteiros turísticos, por meio da construção de edificações que não representam a sua história, mas que servem de chamariz para turistas ou até mesmo com falsos guias de turismo que superlativam a história local, de forma a tentar

impressionar os visitantes e trazer mais destaque para essas cidades. (Franklin et al., 2022, pp 70).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria dos pequenos municípios carece de legislações abrangentes no que concerne às questões urbanísticas. Quando esses municípios, desprovidos de uma estrutura legislativa adequada, recebem um vetor de atração turística, como um parque estadual, a ausência de regulamentação apropriada diante da possível e rápida ocupação pode resultar em diversos problemas urbanos no futuro.

A criação de leis é essencial e imprescindível, assim como sua aplicação e fiscalização. No caso de Olaria, por exemplo, a legislação criada contempla áreas suscetíveis a maiores impactos, como é o caso da Serra Negra, mas, deveria contemplar também as áreas já expostas ao crescimento desordenado, como os núcleos urbanos de Olaria e da Vila de São Sebastião da Vista Alegre, por exemplo.

Além da preocupação com a insuficiência da legislação para as áreas já consolidadas, é fundamental destacar a necessidade de um estudo técnico minucioso para definir as “Formas e Estilos de Construções” nas áreas que ainda serão desenvolvidas. Afirmar que um município possui um acervo arquitetônico referente a determinado período histórico, sem que de fato o possua, pode resultar na “disneyficação” do local, apresentando aos futuros turistas uma narrativa irreal.

Outro ponto relevante é que uma lei de expansão urbana, com características de plano diretor como a analisada, deve incluir audiências públicas para captar os anseios da população. Conforme apresentado no artigo, diversos aspectos contrariaram as recomendações para a participação popular na elaboração de leis urbanísticas, como a realização de apenas uma audiência pública, sem alternância de locais; a divulgação com menos de 15 dias de antecedência e a falta de transparência nos resultados dos debates e das propostas adotadas, uma vez que o próprio edital indicava que a ata da audiência seria sucinta.

Ademais, a Lei 814/2022 estabelece uma Zona Urbana e de Expansão Urbana adjacentes aos limites do Parque Estadual Serra Negra da Mantiqueira (PESNM), criado em 2018, com uma zona de amortecimento automaticamente definida em 3 km. Os técnicos que elaboraram a lei não conduziram estudos sobre as implicações dessa proximidade com a unidade de conservação (UC). Até o momento, não existem áreas urbanizadas próximas ao parque; portanto, a lei poderia ter mantido um afastamento, garantindo a preservação da UC, promovendo a sustentabilidade do turismo de natureza e garantindo a segurança dos futuros turistas e habitantes, uma vez que a proximidade entre animais domésticos e animais selvagens podem gerar diversos problemas relacionados à saúde pública.

A criação de uma lei como a 814/2022, que especifica detalhadamente uma determinada área do município – Serra Negra – mas não o abrange como um todo, pode gerar um processo de sobrevalorização da área com uso e ocupação definidos, em detrimento do núcleo urbano, das vilas e aglomerados urbanos que não foram contemplados inteiramente pela legislação e, assim, ficarão suscetíveis ao crescimento desordenado e aos problemas socioambientais decorrentes. Por consequência, isso leva a uma tendência de desvalorização econômica, sustentável, estética e cultural. Tudo isso sugere que a Lei 814/2022 foi desenvolvida por poucos, de forma interna, sem a inserção de uma equipe verdadeiramente multidisciplinar (uma vez que profissionais das áreas de conhecimento ambiental e

arquitetônico/urbanístico não tiveram participação, por exemplo), atendendo aos interesses de agentes específicos, sem levar em conta os anseios da população e os impactos ambientais que podem ser gerados.

REFERÊNCIAS

- Bacelar, W. K. A. (2008). *A pequena cidade nas teias da aldeia global: relações e especificidades de Estrela do Sul, Cascalho Rico e Grupiara – MG*. [Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia]. <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15908>
- Câmara Municipal de Olaria. Notícias. <https://www.olaria.mg.leg.br/institucional/noticias/no-dia-12-de-julho-de-2022-foi-realizada-3a-audiencia-publica>. Acesso em 10 jul. 2024.
- Conselho das Cidades (2005). *Resolução nº 25, de 18 de março de 2005*. <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Centro Gráfico.
- Decreto nº 301, de 04 de julho de 2018 (2018, 4 de julho). *Cria o Parque Estadual Serra Negra da Mantiqueira e dá outras providências*. Diário Oficial de Minas Gerais.
- Franklin, A. Z., Stephan, I. I. C., & Reis, L. F. O turismo em pequenas cidades de Minas Gerais: Circuitos turísticos e ICMS Turístico. *Revista Píxo*, 2526-7310. <https://doi.org/10.15210/pixo.v5i19.20692>
- Instituto brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Atlas do censo demográfico 2010 – Glossário*. IBGE. https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Censo Brasileiro de 2022*. IBGE.
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001, 17 de julho). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União.
- Lei nº 814, de 04 de agosto de 2022. (2022, 4 de agosto). Câmara Municipal de Olaria.
- Maricato, E. (2013). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Vozes.
- Olaria (2020). *Lei Orgânica do Município de Olaria*. Câmara Municipal de Olaria.
- Paiva, M. G. (1995). *Sociologia do Turismo*. Papirus.
- Paula, E. M. *História de Olaria*. Prefeitura Municipal de Olaria. <https://www.olaria.mg.gov.br/historia/>.

Santos Jr, O., Silva, R., & Sant'ana, M. (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Observatório das Metrópoles.

Souza. M. L. (2003). *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Bertrand Brasil.

Souza. M. L. (2016). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Bertrand Brasil.

Villaça, F. J. M. (2003). A recente urbanização brasileira. In L. B. Castriota (ed.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. C/Arte.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e com o apoio da FAPEMIG, por meio do financiamento via Convênio para PD&I de Concessão de Cota de Bolsas nº 5.12/2022.