

**Práticas de organização das cidades: instrumentos de regulação e participação em Lavras, Minas Gerais**

**LUÍS FERNANDO SILVA ANDRADE**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**MOZAR JOSE DE BRITO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

Agradecimento à orgão de fomento:  
À Coordenação de Pessoal de Nível superior pela concessão de bolsa de estudos.

# **Práticas de organização das cidades: instrumentos de regulação e participação em Lavras, Minas Gerais**

## **1 Introdução**

Os Estudos Organizacionais brasileiros têm ressoado a importância do estudo de outras organizações além da típica empresa capitalista, em uma expansão do próprio conceito de organização (e organizar). Essa é uma disputa pelo próprio significado de organização. Misoczky (2010) nos esclarece que a disciplina da Administração tem sido fortemente marcada pelo funcionalismo, consagrando o modelo burocrático e a racionalidade instrumental como características das organizações, objeto de estudo deste campo.

Em uma busca por ressignificações das organizações e do organizar, que contempla a relação entre organização e sociedade (MISOCZKY, 2010), vários autores têm discutido fecundas possibilidades que rompem a barreira das disciplinas, em exercícios interdisciplinares que indicam a emergência de organizações alternativas (HOCAYEN-DASILVA, VIZEU, SEIFERT, 2016; PARADA, 2016) ou ainda o estudo de outros tipos organizacionais como as cidades.

Pesquisas que têm sido desenvolvidas valem-se das contribuições da Geografia Crítica e do Urbanismo Crítico, favorecendo o entendimento da cidade como unidade organizacional (MAC-ALLISTER, 2004; SARAIVA, CARRIERI, 2012) ou ainda considerando teorias de formação socioespacial para o aprofundamento das reflexões acerca de organizações ou processos organizativos (LACERDA, 2015).

Neste estudo, trazemos para discussão a produção do espaço social em suas diferentes escalas e ordens, como reflexão teórica sintonizada aos estudos no campo dos Estudos Organizacionais. Nesse sentido, este artigo se relaciona também com a questão do direito à cidade (BUENO, 2014; ROSA, SOTO, 2015). Por isso, compreendemos que em uma cidade existe uma multiplicidade de práticas organizacionais nas cidades que vão de encontro a diversos problemas urbanos ocasionados pela predominância do valor de troca na cidade (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2014).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as práticas de organização do espaço na cidade de Lavras, Minas Gerais, considerando os conflitos em torno dos instrumentos de regulação e participação social.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: além dessa (i) introdução, trazemos no referencial teórico estudos organizacionais no espaço das cidades e formação socioespacial. Em seguida metodologia de pesquisa, resultados e discussão e considerações finais em que apresentamos contribuições, limitações e agenda de pesquisa.

## **2 Estudos organizacionais no espaço das cidades**

Neste tópico, atenta-se para as práticas organizacionais que fogem do padrão naturalizado, da organização típica capitalista e discute-se a importância das práticas organizacionais. Parker (2002) argumenta que o gerencialismo não é a única forma de organização e que este é uma forma global de ideologia.

Ainda que represente a corrente dominante na Administração, diversas alternativas, tanto no campo teórico quanto prático, tem surgido, buscando desnaturalizar a ‘crença’ no gerencialismo, seja por meio de filmes e livros, movimentos sociais ou os estudos críticos em administração (CMS). Misoczky (2010) esclarece que Administração tem sido fortemente marcada pelo funcionalismo. Hocayen-da-Silva, Vizeu e Seifert (2016, p. 1128) denotam que:

O utilitarismo teria sido erroneamente concebido como resposta da busca natural do homem pela satisfação das suas necessidades a partir do uso irrestrito dos elementos dispostos na natureza. O que se argumenta aqui é que esta concepção de comportamento, antes de ser um princípio de

humanidade, foi na verdade uma ideologia promovida pelo desenvolvimento industrial e pelo avanço técnico científico experimentado, decorrentes do processo de modernização da Sociedade.

Hocayen-da-Silva, Vizeu e Seifert (2016), baseados em David Harvey e Guerreiro Ramos, ainda chamam a atenção para a mudança operada na transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana e moderna, de modo que o princípio organizativo básico da vida social deixou de ser o coletivismo e passou a ser o racionalismo de ordem instrumental.

Nisso, há a tentativa de desnaturalização dos fundamentos epistemológicos da administração e fornecer opções não ortodoxas de análise das organizações, “lançando um novo olhar para realidades ininteligíveis pela razão dominante, produzidas ativamente como não existentes, mas que se constituem em práticas sociais dotadas de uma racionalidade própria com temporalidade própria existentes no espaço social mais amplo” (BORGES, PAES, 2018, p. 854).

Vários autores têm promovido discussões e possibilidades que rompem a barreira das disciplinas, em exercícios interdisciplinares que indicam a emergência de organizações contra-hegemônicas ou alternativas, organização de comunidades tradicionais e movimentos de resistência a atividades extrativistas e realocações causadas por megaempreendimentos (ANDRADE et al., 2016; HOCAYEN-DA-SILVA, VIZEU, SEIFERT, 2016; PARADA, 2016).

Outra perspectiva próxima do aqui proposto refere-se a pesquisa que buscam contribuições da Geografia Humana e do Urbanismo Crítico. Dentre eles, tem-se o entendimento da cidade como unidade organizacional, uma organização-cidade (SARAIVA, 2004; SARAIVA, CARRIERI, 2012). Mac-Allister (2014, p. 172) esclarece que “na administração como campo de conhecimento, [...] o objeto cidade tem sido tomado como objeto de estudo apenas na Administração Pública, ao tempo em que se tem sido quase absolutamente ignorado nos estudos organizacionais”. Quando utilizada, a cidade é reduzida a organização social, desconsiderando a conceito de espaço (ou o limitando ao espaço físico), presente no pensamento de Milton Santos e Henri Lefebvre. Assim,

[...] mais do que necessário, é possível ampliar a abordagem do objeto cidade como objeto de estudo no campo dos estudos organizacionais, considerando que: o pensar e o agir sobre o objeto cidade estão intrinsecamente relacionados, o desenvolvimento do conceito de cidade como organização implica na instrumentalização da gestão desta organização, o campo dos estudos organizacionais integrado a outros campos de conhecimento oferece recursos para o desenvolvimento deste conceito e, em correlato, instrumentalização desta gestão. (MAC-ALLISTER, 2014, p. 178).

Essa redução da cidade à sua gestão e a instrumentalização de sua gestão é alinhada justamente ao gerencialismo. Tomando como base a proposta de Mac-Allister (2004), Saraiva e Carrieri (2012), buscaram refletir sobre a organização-cidade e suas características, dentre elas, a separação entre elite e povo, a resistência à hegemonia cultural e a dinâmica de relações e conflitos.

## **2.1 Formação socioespacial**

Espaço e Estudos Organizacionais têm pontos de contato ao longo dos anos, ainda que os estudos muitas vezes retratam a dimensão material das organizações e estão voltados para uma ‘gestão do espaço organizacional’ (MAC-ALLISTER, 2014). A perspectiva aqui adotada vai em outra direção, de considerar a totalidade do espaço (LEFEBVRE, 1991), como produto e produtor de relações sociais (LEFEBVRE, 2001). Nossa exposição engloba três pontos

centrais: a conceituação de espaço e suas características, assim como os processos de dominação existentes no urbano e as formas pelas quais as contradições se revelam na cidade.

De acordo com Lacerda (2015), o pensamento marxista nos informa que a esfera da produção é primária e se sobrepõe sobre as demais esferas da vida social. Cabe considerar que a produção se dá no espaço, de modo que cada sociedade histórica, além de ter meios de produção próprios de seu tempo, também desenvolve um espaço social diferenciado (LEFEBVRE, 1991). Existe uma relação dialética entre os constrangimentos do espaço social e as possíveis mudanças nas relações de poder.

Spatial features (both physical and social) enact possibilities and restrictions, affecting every dimension of everyday life. Moreover, no matter how precisely reality is depicted by objective descriptions, it is also determined by precedent social processes and associated discourses, inasmuch as for Marx individuals are constrained and enabled by the historical unfolding of the forces of production. The social context can thus rearrange power relations through the production of a new space. This dialectical relation is developed by some of the authors who have greatly influenced the field of human geography (LEFEBVRE, 1991; HARVEY, 1973; SANTOS, 2009), and who share the perspective of dialectical materialism [...].

Há política (e poder) no espaço, porque o espaço é político (ELDEN, 2004). O espaço, para Lefebvre (1991) é produtor e produto das relações sociais que nele e a partir dele ocorrem. Não é apenas um espaço vazio, nem uma simples mercadoria, ainda que apresente valor de troca, conforme indicado por Santos (1988). Lacerda (2015, p. 229) indica que espaço e tempo podem ser categorias centrais para os Estudos organizacionais, uma vez que o espaço social, mesmo que considere o tempo presente, ‘carrega’ ao longo do desenvolvimento da sociedade a que se refere, marcas das diversas relações e da ação humana, interferindo também nas relações sociais e na sua própria produção.

Westfall (1994) denota que a compreensão da história pode ser favorecida quando esta se aproxima do espaço, Pimentel (2014), por sua vez, traz que quaisquer experiências e sua forma manifesta ocorrem espaço-temporalmente, assim espaço e tempo podem ocasionar efeitos sobre outras estruturas. Santos (2014b, p. 11) inicia sua discussão de espaço pela questão “o que caracteriza, particularmente, a abordagem da sociedade através da categoria espaço?” Espaço para ele deve ser considerado como fator de evolução social e não uma simples condição, o que evidencia o caráter dinâmico e dialético do espaço. Para Santos (2014b), o espaço é uma instância da sociedade, de modo semelhante à economia e a cultura (ideologia):

[...] como instância, ele [o espaço] *contém* e é *contido* pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida. A economia está no espaço, assim como o espaço *está* na economia. O mesmo se dá com o político institucional e com o cultural-ideológico. Isso quer dizer que a essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade. (SANTOS. 2014b, p. 12).

Ao considerar tempo e espaço na produção social do espaço, Lefebvre (1991) desenvolve uma concepção triádica de espaço, que é, ao mesmo tempo, físico, mental e social, nas práticas espaciais, representações de espaço e espaços de representação.

As representações, como espaço concebido, são o domínio da técnica e da ciência. Santos (2014a, p. 239) considera que os espaços transformados pela técnica, ciência e informação servem aos “atores hegemônicos da economia, da cultura e da política e incorporados plenamente às novas correntes mundiais”.

A ciência aparece como base infalível das técnicas hegemônicas e do discurso único revestindo-os de autoridade (científica), fornecendo embasamento para violências e exclusões, tratadas como solução única. Lefebvre (2001, p. 115), nos indica que “a ideologia pretende dar um caráter absoluto à cientificidade, incidindo a ciência sobre o real, decupando-o, recompondo-o e com isso afastando o possível [uma sociedade urbana justa e igualitária]”. Ocorre, portanto, a realização de uma ideologia, a ideologia dos tecnocratas.

Lefebvre (1991), esclarece a relação entre a técnica, a ciência e o processo de abstração do espaço: as duas primeiras estão a serviço da acumulação capitalista que se manifesta no espaço social como espaço abstrato, espaço da acumulação e da expropriação. O espaço abstrato é político, fundado na violência e na guerra; por ser instituído pelo Estado, ele também é institucional. O espaço abstrato (que é o espaço predominante no urbano) aparenta homogeneidade, mas na verdade ele serve a forças hegemônicas e busca o apagamento das diferenças: diferentes modos de agir, diferentes projetos e usos do espaço.

Diante da perversidade da globalização em sua produção de globalitarismos ou da busca pelo fim da diferença no urbano, perpetrada pelas forças e agentes que tem por fim a acumulação do capital, consideramos que ‘a outra globalização’ e a desalienação (Santos, 2014c, 2015), a produção do espaço, a revolução urbana e o direito à cidade na perspectiva de produção do espaço social (Lefebvre, 1991, 1999, 2001) são relevantes para a compreensão das práticas de atores sociais marginais que resistem aos processos de dominação circunscritas no espaço social da cidade.

Lefebvre (1991) nos informa que o espaço abstrato carrega as sementes do espaço diferencial. De acordo com Gottdiener (1993, p. 131), a possibilidade de um espaço diferencial surge da “[...] confrontação entre espaço abstrato, ou a exteriorização de práticas econômicas e políticas que se originam com a classe capitalista e com o Estado, e espaço social, ou o espaço de valores de uso produzido pela complexa interação de todas as classes na vivência diária”.

O espaço contraditório ou contra-espaço é o meio-termo entre o o espaço abstrato e o espaço diferencial, num movimento de resistência às imposições de ordens tanto locais quanto globais, que atendem a interesses privados. De modo análogo à revolução urbana discutida por Lefebvre (1999), o contra-espaço não é uma ruptura definitiva com o espaço abstrato, mas sim um processo pautado na emancipação humana a partir da realização da sociedade urbana.

### 3 Metodologia de pesquisa

A pesquisa é descritiva e de natureza qualitativa. Para Godoy (1995, p. 58) a “obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com situação estudada, procurando entender o fenômeno segundo a perspectiva dos sujeitos”.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas. No Quadro 4 apresentamos os documentos utilizados no artigo.

Quadro 1: Pesquisa documental – organização dos dados.

<b>Revisão do Plano Diretor de Lavras</b>		
<b>Documentos</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Atas Plano Diretor	07/06/2017	Atas (7) das reuniões do conselho de revisão do PD de Lavras-MG (Portal da Transparência – PML)
Atas CODEMA	18/01/2017	Atas referentes às reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente dos anos de 2017 e 2018 (Página institucional)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além dos documentos, foram realizadas entrevistas com diversos atores sociais envolvidos nos conflitos em torno da questão urbana (Quadro x). No total foram utilizadas 13

entrevistas. As entrevistas foram importantes para apreender os conflitos “[...] em sua essência dinâmica e contraditória, e não apenas em sua aparência fenomênica” (FARIA, 2015, p. 37).

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados.

Entrevista	Data	Profissão/cargo	Duração
Entrevistado 1	03/02/2019	Servidor Público - UFLA - Membro da ARPA – Rio Grande. Ex-membro do CODEMA.	00:34:43
Entrevistado 2	04/02/2019	Servidor Público - UFLA - Membro do conselho gestor do Plano Diretor	00:25:44
Entrevistado 3	12/03/2019	Servidora Municipal - Secretária Executiva CODEMA	01:30:58
Entrevistado 4 8	14/03/2019	Secretário Executivo – CONSANE	01:13:21
Entrevistado 5	15/03/2019	Servidor Público – UFLA	00:41:53
Entrevistado 6	21/03/2019	Arquiteto/Professor - Membro do conselho gestor do Plano Diretor	00:35:15
Entrevistado 7	21/03/2019	Servidora Municipal - Secretaria de Obras - Membro da equipe técnica do Plano Diretor	00:40:57
Entrevistado 8	25/03/2019	Membro do MPMG - Membro do conselho gestor do Plano Diretor	00:43:09
Entrevistado 9	01/04/2019	Servidor Público - UFLA - Membro do conselho gestor do Plano Diretor	00:22:30

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise foi feita por meio de análise de conteúdo, considerando as categorias formação sócio-espacial, abstração, escalaridade e diferença. A categoria Formação Sócio-Espacial se relaciona aos conceitos centrais de espaço e como ele é produzido por e produz relações sociais. Em diferentes perspectivas, o dualismo natureza/cultura e como a humanidade modifica o espaço material em que habita e como ocorre a interação com a natureza. Escalaridade busca demonstrar como diferentes ordens interferem nas relações sócio-espaciais, considerando que o processo de globalização e diferentes ordens coexistem e entram em conflito na cidade.

Por sua vez, a noção central da categoria Abstração é a crítica de Lefebvre à cidade funcional a ao funcionalismo que fragmenta a cidade. Capitalismo e neoliberalismo, como sistema e projeto, respectivamente, modificam as relações sócio-espaciais e como os sujeitos interagem com sua vida cotidiana, essas modificações vão em direção do valor de troca e da visão da cidade como produto. A última categoria analítica, Diferença, se refere as alternativas e resistências à cidade neoliberal, enquanto atores sociais tentam retomar o valor de uso e se apropriar dos espaços, gerando heterotopias.

### 3 Resultados e discussão

#### 3.1 Práticas de organização da cidade: de um Plano Diretor sem transparência a um Plano Diretor sem participação social

Atualmente, os instrumentos de gestão urbana encontram-se defasados em Lavras-MG, uma vez que o Plano Diretor do município (LAVRAS, 2007), teria que ter sido atualizado em 2017, de acordo com a diretriz expressa no artigo 40, § 3º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001): “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

No que concerne o atual Plano Diretor de Lavras, o mesmo foi elaborado pela Fundação João Pinheiro e apresentado em 2017, dentro do prazo estendido concedido para a entrega dos planos diretores dos municípios (BRASIL, 2008), concretizado pela lei:

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos (BRASIL, 2001).

Art. 1º. O art. 50 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.”

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos desde 10 de outubro de 2006. (BRASIL, 2008).

Ao ser feita uma busca no sítio institucional da prefeitura não se encontrou quaisquer informações acerca do Plano Diretor de 2007, assim como os servidores não souberam responder sobre o paradeiro da documentação do referido plano, indicando que em pelo menos um dos critérios elencados pelo Senado Federal (2011, p. 54, grifo nosso), ocorreram limitações quanto à publicidade das informações:

Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo **transparência nas informações**.

A revisão do Plano Diretor, na contramão do realizado no plano de 2007, divulgou atas e listas de presença de seis reuniões do conselho gestor de revisão do Plano Diretor no sítio eletrônico da Prefeitura (PML, 2018), assim como toda a legislação urbanística de Lavras. Ainda que represente um avanço, a parte que versa sobre os resultados dos grupos temáticos não se encontra no site, impossibilitando a qualquer cidadão o conhecimento sobre o processo de revisão do plano em cada um de seus eixos.

Conforme, indicado pelas fontes de dados, “nos últimos onze anos houve uma expansão muito grande, até de forma desordenada dos loteamentos do município” (Entrevistado 9). Percebe-se então que a revisão do Plano Diretor, indo além de cumprir uma determinação da lei básica de política urbana, é uma necessidade evidente do município, tendo em vista a expansão urbana e o aumento da população urbana, numa cidade que carece de melhorias profundas no saneamento básico, principalmente na drenagem de águas pluviais, em que ínfimos 8% da área urbana apresentam drenagem adequada, causa de enchentes e grandes perdas para as populações em áreas de risco, além de conhecidos problemas de transporte público e acesso a equipamentos públicos nos bairros mais afastados.

Nota-se aqui, que o direito à cidade, enquanto conceito central do Estatuto da Cidade (HARVEY, 2014), no plano prático apresenta avanços tímidos nos referentes instrumentos de gestão urbana, ainda que possibilite o exercício utópico de uma gestão mais democrática e de cidades mais justas: “ainda prevalece o sonho do Direito à Cidade, o direito de ter acesso a condições dignas de vida, o direito à cidadania em sua dimensão política de participação ampla dos moradores na condução de seus destinos e no usufruto do espaço da cidade” (SENADO FEDERAL, 2011, p. 21).

Diante do exposto é possível constatar que o Plano Diretor, enquanto instrumento básico de ordenamento territorial urbano (BRASIL, 1988), apresenta potencialidade de alteração na forma como a cidade é gerida, desde que seu princípio de gestão democrática seja considerado, tanto na revisão do plano quanto na implementação da política urbana.

No sítio institucional da Prefeitura Municipal de Lavras, consta que “Em Lavras, o Plano Diretor venceu em abril. Então, Governo Municipal e Ministério Público assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta [TAC n. 01/2017] para que esta atualização seja apresentada em maio de 2019”, de forma que o prazo final de revisão foi estendido por mais dois anos (PML, 2017).

Ainda que se note o interesse da presente gestão municipal em atualizar o Plano Diretor, o que se percebe é que etapas do processo de revisão do plano não ocorreram na ordem exata do planejamento da revisão – Fóruns Temáticos – ou ainda não ocorreram, mesmo que o prazo final de revisão do Plano seja maio de 2019, como é o caso das Audiências Públicas. Dessa forma, a diretriz de gestão participativa expressa no artigo primeiro do artigo 75 do Plano Diretor Municipal não é atendido:

Parágrafo único - Deverá ser assegurada, em caráter permanente, a mais ampla e ativa participação da comunidade por meio de conselhos, assembleias, **audiências** e conferências municipais da gestão urbana, **legitimando-a como expressão da prática democrática**, com manifestações voluntárias do coletivo e do individual que compõem a sua população, que se torna, assim, parceira e corresponsável desse processo (LAVRAS, 2017).

Tal situação é evidenciada pelo representante do ministério público: “a produção das informações técnicas, até onde eu tenho tido conhecimento, elas têm sido razoáveis, mas a minha preocupação é o efetivo aspecto democrático... Porque o Plano Diretor é participativo, então, eu não sei quais foram os instrumentos utilizados pelo município para eletivo da coletividade” (Entrevistado 8). O direito à participação, tido por Purcell (2003) como um dos aspectos do direito à cidade não se efetivou na revisão do Plano Diretor.

Ainda que a composição do Conselho Gestor do Plano Diretor tenha integrantes de diversas instâncias, dentre elas Poder Executivo, Legislativo, Comunidade Acadêmica (UNILAVRAS e UFLA), setores técnicos (CREA, CEMIG e COPASA), setor econômico e da sociedade em geral (Sindicato do Comércio Varejista, Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário e Sindicato Rural), além do próprio Ministério Público. A participação social via Fóruns Comunitários não ocorreu, o que traz a seguinte indagação: os representantes do setor econômico e sociedade em geral, efetivamente representam os moradores de Lavras, tendo em vista a diversidade socioeconômica e territorial do município?

Partindo-se do pressuposto que os Fóruns Comunitários, como um momento de consulta pública a respeito dos problemas enfrentados pela população, a representação social pode ser considerada incipiente, tendo em vista que os três representantes são do setor econômico, reforçando a preponderância do valor de troca na cidade em detrimento de seu valor de uso (LEFEBVRE, 2001; PURCELL, 2002, 2003), situação que fere princípios expressos na legislação vigente (BRASIL, 2001; LAVRAS, 2007).

### **3.2 Para quem se organiza Lavras? Percepções sobre a revisão do Plano Diretor e o atendimento das exigências legais**

Neste tópico busca-se caracterizar a revisão do Plano Diretor de Lavras a partir de duas instâncias distintas: a percepção dos membros do Conselho Gestor de Revisão do Plano Diretor e as exigências legais previstas no Estatuto da Cidade e no próprio Plano Diretor da cidade. Até o presente momento foram realizadas seis reuniões de revisão do Plano Diretor de Lavras, no quadro 01 é apresentado um resumo das principais decisões que foram tomadas nessa instância.

Quadro 1: Reuniões de Revisão do Plano Diretor

Reunião	Data	Principais Ações
01/2017	27/06/2017	Apresentação geral de nivelamento (conceitos, equipe técnica, conselho gestor, apresentação do cronograma); pedido de inclusão do Conselho Municipal Desenvolvimento Ambiental, Conselho Municipal de Saneamento Básico, Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU e Ordem dos Advogados do Brasil; cronograma de execução da revisão do Plano Diretor.
02/2017	12/09/2017	Reunião da etapa de Capacitação, cujo encerramento se deu em 31/10/2017; Discussão focada para incongruências entre Plano Diretor e Leis Complementares, como código de posturas, lei de parcelamento do solo e zoneamento urbano; Crítica quanto a atuação da PML na aprovação de novos loteamentos, gerando benefícios a empresários que podem prejudicar toda a coletividade; definidas datas das reuniões de Estruturação Estratégica: 26/09/2017; 10/10/2017 (não realizada); e 31/10/2017.
03/2017	26/09/2017	Reportada a necessidade de revisão do Código de Posturas; reportados graves problemas de mobilidade urbana – acesso a bairros, transporte público, iluminação de vias públicas; Entrada da ARPA – Campo Grande no Conselho Gestor. Próxima reunião: 17/10/2019 (não realizada).
04/2017	30/10/2017	Última reunião de Capacitação; Políticas de Educação, Saúde e Assistência Social discutidas quanto ao alinhamento àquilo estipulado no Plano Diretor; próxima reunião, início da estruturação estratégica, a ser marcada quando os grupos temáticos tiverem os dados suficientes sobre a área que lhes compete.
05/2018	04/06/2018	Estruturação estratégica: definição dos grupos para cada tema em que é necessário fazer levantamento de dados, assim como as organizações responsáveis por cada tema: risco para ocupação urbana (ARPA, CONSANE, Defesa Civil, Secretaria de Meio Ambiente), preservação cultural (Secretaria de Cultura, Conselho Municipal de Patrimônio de Lavras, UNILAVRAS), estrutura fundiária (EMATER, ASSEAL, Sindicato Rural e CAR – Cadastro de Área Rural), evolução histórica da cidade e do território (Conselho Municipal Patrimônio de Lavras) inserção regional (CDL, SEBRAE, ACIL), mobilidade e circulação (Secretaria de Trânsito), mapa de caracterização e distribuição da população e seus movimentos (equipe técnica), uso e ocupação do solo (UNILAVRAS), infraestrutura urbana (equipe técnica), atividade econômica (ACIL, CDL e SEBRAE), dinâmica imobiliária (CRECI, CAU e CREA), legislação (UNILAVRAS, OAB, Câmara Municipal, ASSEAL e equipe técnica); Reportada a ausência de uma quantidade considerável de membros do conselho gestor; próxima reunião não definida.
06/2018	04/06/2018*	Definida a data de apresentação dos dados e mapas temáticos para 15/08/2018, na próxima reunião (não realizada), marcada a data do primeiro fórum comunitário: 13/09/2018 (não realizado).

\*Data errada na ata referente à reunião 06/2018, não foi possível encontrar a data exata, mas se sabe que ocorreu após 04 de junho de 2018.

Fonte: Elaborado pelos autores.

É notável o intervalo entre a quarta e a quinta reuniões de revisão, ainda que se tenha dividido os temas da estruturação estratégica na quarta reunião e ser necessário tempo hábil para o desenvolvimento da estruturação, o tempo utilizado em muito supera o cronograma elaborado para a revisão: Capacitação (4 meses), Estruturação estratégica (5 meses), Fóruns comunitários (3 meses) e Câmaras temáticas (4 meses).

Notadamente, o tempo de consecução da primeira etapa, capacitação, deve duração idêntica àquela do cronograma, mas não foram apresentados os dados da segunda etapa -

estruturação, interna e externamente à PML. A partir dos dados coletados, verifica-se que a segunda etapa durou pelo menos 7 meses e que as etapas de fóruns temáticos e câmaras temáticas não foram realizadas. Os participantes alegam motivos diversos para os atrasos no avanço do cronograma:

No início era muita gente, era muito desorganizado, aí parece que com o tempo isso ficou basicamente nas mãos dos membros da prefeitura e, sinceramente, foi caindo assustadoramente o nível de informação, o nível de reunião. Então, se você me perguntar, pra mim, eu praticamente não pude ajudar em nada. Nada vezes nada. Achei muito mal organizado. (Entrevistado 06).

Assim como o entrevistado 1, representante da ARPA – Rio Grande, também elucida que as atividades de estruturação estratégica, dos grupos temáticos, foram iniciadas, mas os resultados não foram apresentados em reunião:

Eu participei a partir da terceira reunião, porque houve uma pressão para que houvesse a participação de outras entidades que até então não estavam participando do conselho de revisão do plano diretor, aí a gente teve, depois que eu entrei a gente teve três reuniões das quais eu fui em duas, e paralisou, né. Na verdade, eu participei bastante de um grupo de trabalho que era focado especificamente na identificação de áreas de riscos aqui do município. Então, como a gente já está trabalhando com imagem, a gente focou nisso, no levantamento dessas áreas de risco, em parceria também com o Consórcio Regional de Resíduos Sólidos, lá com o Ivan, e também com o pessoal lá da prefeitura, aqui, com o pessoal lá da Defesa Civil, o João Paulo. E aí a gente teve essas reuniões, mas estagnou, parou. (Entrevistado 05)

Outros apresentam que o nivelamento ocorrido na fase de capacitação foi ineficiente para que todos os membros do Conselho Gestor,

Você tinha que ter pelo menos no primeiro mês: O que é o Plano Diretor? O que é o Estatuto das Cidades? Você sabe o que é o uso e ocupação do solo? Parcelamento do solo? Porque só assim você entenderia o conceito básico, depois passaria a saber qual é a revisão legal de hoje de Lavras. Não apenas o Plano, tudo. Quantas vezes o plano foi alterado por questão de expansão urbana? Você sabe o que é expansão urbana? Potencialmente urbana? Você sabe o que é zona mista de ocupação? Você sabe o que é zona de interesse social? Zona industrial? É isso que tinha que ser colocado. Porque, de novo, você tem aqui em um comitê pessoas que nunca viram isso na vida. (Entrevistado 08).

De modo semelhante, membros do conselho gestor indicam a preocupação com o prazo final de entrega do Plano Diretor para apreciação da Câmara Municipal:

[...] nós tivemos umas cinco ou seis reuniões do grupo todo, dividiu. Achei que foi, assim, o planejamento eu acho que foi razoável. Inclusive, nas primeiras reuniões foi explicado quais seriam os eixos temáticos, dividiu-se os grupos né, aí cada um foi caminhando da forma que poderia. Aí, o que é que acontece? O Plano tem que acontecer em março, pelo prazo, né, aí teriam as reuniões participativas, né, só que essas reuniões participativas, eu não fui comunicada de nada, eu não sei como é que ficou. (Entrevistada 08).

Cabe destacar que os motivos para a interrupção das reuniões e etapas de revisão do Plano Diretor são diversos, dentre elas a falta de pessoal, assim como a falta de *expertise* para elaboração do Plano, muitas vezes um serviço terceirizado feito por especialistas em Política Pública e Plano Diretor, como foi feito em 2007. Outro motivo relevante elencado foi a quebra de gestão ocorrida em 2017, advinda da cassação do então prefeito:

Eu acho louvável e concordo: Não contratem consultoria, façam o Plano Diretor vocês mesmos. Vocês sabem fazer Plano Diretor? Não. Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional: Cursos para municípios realizarem de forma direta o seu plano diretor. (Entrevistado 08).

É também destacado que a contratação de outrem para a elaboração da revisão do Plano diretor é inviável devido ao recurso necessário para tal contratação, o que denota também que a revisão do Plano Diretor é uma tarefa relegada a um segundo plano.

Existe divergência quanto a contratação ou não de uma empresa para conduzir a revisão do plano, para alguns, tal exercício deve ser feito por aqueles que conhecem e vivenciam a realidade de município, para outros, a contratação seria o meio de realizar uma revisão adequada, por profissionais capacitados para tal:

As empresas que trabalham com isso, os escritórios de urbanismo que fazem Plano Diretor cobram uma micro [sic] fortuna por isso, né, só que parece caro, mas isso muda tanto a cidade, inclusive nos aspectos econômicos, que vale a pena, a ponto de terem várias cidades que pagam isso. Se a prefeitura batesse no meu escritório, hoje, me pedindo um orçamento para isso, eu não faço, de tão complexo que é. (Entrevistado 6).

Fatos anteriores à atual gestão são também relevantes para compreender os atrasos e omissões da atual revisão do Plano Diretor de Lavras-MG, dentre elas, destaca-se que em 2016, em gestão anterior, foram realizados fóruns no município referentes à revisão, mas, devido à quebra de gestão ocorrida em 2017, esses dados se perderam:

[...] o que acontece é que essas audiências que tiveram foram pelo Ministério das Cidades. Inclusive, foi um programa do Ministério das Cidades, que os municípios teriam que exercer essas audiências e tudo mais com a participação popular. Então, assim, começou a gestão, infelizmente, na gestão de 2016. Foi uma ação que o pessoal, assim, foi uma movimentação da prefeitura inteira. Eu lembro que teve uma mobilização muito grande, mas infelizmente os dados não foram aproveitados. Eu entendo que tem aquela quebra de gestão, até pelos próprios partidos. Não eram os mesmos partidos, né. [...]. Chega a nova gestão e, às vezes, não tem nada, você não sabe nada do que aconteceu. Então, contam muito com os funcionários que já eram efetivos, né. Os funcionários efetivos são aqueles que vão fazer uma gestão do conhecimento. Ele vai passar aquilo que ele tinha de conhecimento. [...] Eu lembro que os meninos que ficaram a frente eram assessores diretos do prefeito e eles não estão mais na prefeitura, eles seguiram outro rumo, né. Eles eram cargos comissionados e esses dados se perderam. E é o que acontece em projeto, também, né. Às vezes a gente tenta fazer projeto, e tem alguns que ficam. A gente brinca muito, assim: “A gente tem, agora, um ano e meio para terminar, gente, as coisas, porque a gente não sabe depois como é que vai ser”. (Entrevistada 07)

Percebe-se também que o Plano Diretor, enquanto instrumento por excelência da gestão urbana, não é tratado como tal pela gestão pública, tendo em vista que um processo

dessa magnitude, que envolve todas as políticas setoriais do município, deveria ser iniciado com grande antecedência:

[...] o Plano Diretor, ele é, literalmente, um planejamento, e todo planejamento tem que ser feito a longo prazo, certo? E o Plano Diretor, não apenas de Lavras, mas de muitas cidades do país é feito quando a água chega no pescoço, quando você está perto de afogar, ou seja, vai acabar o seu prazo para entregar. (Entrevistado 6)

Soma-se a tudo isso a sobrecarga de trabalho dos especialistas que mais poderiam contribuir para a revisão do Plano Diretor, assim como garantir o cumprimento de suas diretrizes:

Sabe quantos fiscais existem na Secretaria do Meio Ambiente? Cinco. Olha o tamanho, olha quantos lotes existem em Lavras. É impossível, impossível você querer que exista uma espécie de fiscalização. Não é apenas aquele caso de denúncia. Tem a parte de prevenção, a parte de educação e a parte de repressão. Como que você faz isso? Aí o pessoal: “Vamos bater no prefeito atual”. Não, meu amigo, isso é de décadas. (Entrevistado 08)

Tal situação contribui para que o Plano Diretor não seja de fato, a real diretriz para a política urbana do município, relegando-o a uma importância secundária e incorrendo em faltas graves pela sua não observância, tornando o Plano Diretor de Lavras uma lei de letras vazias:

Ele não é seguido, infelizmente, o Plano Diretor. Tem gente que esquece, às vezes, para que é que serve um Plano Diretor. E foi a primeira reunião que a gente teve com as equipes de trabalho do plano. Eles foram abordar qual é a importância do plano diretor. De fato, o funcionário público sabe essa importância? Ele sabe para o que é que serve? Ele sabe quando usar um plano diretor? (Entrevistada 07).

Você faz a Lei linda, mas qual que é a aplicabilidade dela? Nenhuma. Isso é Lei de Letra Vazia. Isso é o que mais tem, principalmente nesses planos temáticos. Exemplo: O Plano de Saneamento é obrigatório desde 2011, aí deram prazo, prazo, prazo... Lavras conseguiu, na Lei, mesmo, em 2018. Ou seja, mas oito anos? É. E o que é que trouxe de penalidade pra Lavras? Nada. (Entrevistado 08).

O entendimento do Plano Diretor como Lei de Letra Vazia é reforçado pelo descumprimento de seu artigo 13, que versa sobre Moradias de Interesse Social, as quais deveriam ser distribuídas geograficamente no perímetro urbano e feito um banco de terras do município em cada novo loteamento para que a habitação de interesse social fosse totalmente integrada aos bairros, contando com infraestrutura adequada. O que se percebe na realidade do município é o contrário: bairros inteiros de habitação de interesse social, com transporte público e equipamentos públicos precários, como, por exemplo, o bairro Judith Cândido.

Conclui-se então que todas as limitações do Plano Diretor de Lavras, de sua revisão e aplicação, contribuem fortemente para que interesses que não são aqueles da população que deveria estar presente no Plano, tanto nos fóruns quanto nas audiências públicas: uma população que não é ouvida e não toma parte das decisões do futuro de seu município, é uma população que não exerce de fato o direito à cidade. Nesse caso, prevelece uma realidade urbana dependente do valor de troca (LEFEBVRE, 2001).

Conforme esclarecido por Harvey (2012), a desregulamentação contribui fortemente para que práticas de mercado opressivas ocorram. Dessa forma, se entende que as limitações no Plano Diretor comprometem fortemente a busca pelo direito à cidade, tanto na dimensão da participação quanto na apropriação do espaço urbano. Conclui-se, portanto, que nas ausências e omissões, atrasos e etapas não realizadas, a revisão do Plano Diretor caminha em direção contrária ao direito à cidade, assim como o Estatuto da Cidade que a ele se vincula. Como processo inacabado, ainda é possível que as discussões de política urbana seja realizada junto à população, para que o Plano Diretor, enquanto instrumento por excelência da gestão urbana, não seja apenas uma Lei de Letra Vazia.

#### **4 Considerações finais**

O presente artigo objetivou analisar as práticas de organização do espaço na cidade de Lavras, Minas Gerais, considerando as disputas em torno dos instrumentos de regulação e participação social da política urbana. Partiu-se do pressuposto que diferentes escalas influenciam a política urbana e, no caso brasileiro, os municípios são elemento central execução da política urbana, tendo na figura do Plano Diretor o principal instrumento de gestão. Enquanto a legislação vigente é reconhecida internacionalmente enquanto institucionalização do direito à cidade, fortemente influenciado por movimentos sociais urbanos, essa política apresenta sérias restrições no plano prático.

Lavras é um caso exemplar em que uma expansão urbana significativa ocorre a partir de 2012, evidenciando conflitos pelo uso do espaço urbano, além disso, a revisão do Plano Diretor do município iniciada em 2017, ainda não apresentou um resultado final. Foram conduzidas análises de documentos e entrevistas, numa pesquisa qualitativa e descritiva. Os resultados indicam que o município atua de forma ineficaz na promoção do direito à cidade, entendido como direito à apropriação e à participação e não cumpre as exigências básicas previstas no Estatuto da Cidade, de modo que o rigor técnico notado nos pareceres e discursos dos participantes não é balizado e fomentado pela participação social.

O Plano Diretor de Lavras, alvo de um TAC do MPMG, não cumpriu a exigência legal de atualização do prevista no Estatuto da Cidade e o prazo adicional condicionado pelo TAC. Dessa forma, nota-se que a gestão municipal, marcada por número insuficiente de profissionais e quebras de gestão, é incapaz de se organizar num horizonte de tempo mais amplo para revisar o principal instrumento de política urbana do município, o que favorece a não regulamentação, atendimento de preceitos constitucionais e a fiscalização.

As limitações do artigo revolvem a quantidade pequena de material sobre o Plano Diretor de Lavras, o que por si só evidencia que o plano vigente carece de publicidade de todos seus atos e visibilidade dos espaços participativos que o fundamentaram.

As contribuições vão na direção de outros estudos já realizados sobre Planos Diretores, na sua baixa autoaplicabilidade e incapacidade da gestão municipal atuar como um agente que contribua para uma gestão democrática da cidade, tendo o MPMG atuado firmemente na correção das condutas dos gestores municipais.

Como possível agenda de pesquisa, tem-se a necessidade de averiguar em profundidade a atuação do setor imobiliário junto a gestão pública, assim como as outras possibilidades de luta pelo direito à cidade, como identificado aqui, na própria atuação do MPMG, como guardião dos direitos coletivos difusos.

#### **5 Referências Bibliográficas**

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

AMÂNCIO, J. M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. Microterritorialidade e Controle Societal. **Lua Nova**, n. 84, 287-314, 2011.

ANDRADE, L. F. S. et al. Direito à cidade: um grito e uma demanda para as políticas micro e macroterritorial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1002-1021, 2017.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a Democratização das Políticas Urbanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 98, p. 205-221, 2010.

BORGES, F. A.; PAES, K. D. Seres do subterrâneo: os invisíveis do mundo moderno. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 5, n. 13, p. 846-907, 2018.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. 454 p.

BRASIL. **Lei Nº 10.257**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 11.673**. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

FERNANDES, E. Constructing the 'right to the city' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, Jun 2007. ISSN 0964-6639. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000247347600003 >.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004a.

DUARTE, A. L. Em busca de um lugar no mundo: movimentos sociais e política na cidade de São Paulo nas décadas de 1940 e 50. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 195-219, 2008.

DUARTE, A. L.; FONTES, P. Asociativismo barrial y cultura política em la ciudad de San Pablo, 1947-1953. **Nuevo Mundo-Mundos Nuevos**, Buenos Aires, v. 1, p. 1-58, 2013.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997, 2ª edição, 310 p.

HARVEY, D. The Right to the City. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 4, p. 939+, 2003. ISSN 0309-1317. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>>.

HARVEY, D. The Right to the City. **New LeftReview**, n. 53, p. 23+, Sep-Oct 2008. ISSN 0028-6060. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000260719600002 >.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOCAYEN-DA-SILVA, A. J.; VIZEU, F.; SEIFERT, R. E. Formas não convencionais de organização na América Latina: reflexões acerca do discurso de desenvolvimento no modo de vida dos faxinais. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 3, n. 8, p. 1122-1219, dez. 2016.

LACERDA, D. S. Overcoming Dichotomies through Space: the Contribution of Dialectical Materialism to Organization Studies. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 73, p. 223-236, jun. 2015.

LAVRAS. **Lei Complementar nº 97**, de 17 de abril de 2007. Institui o Plano Diretor do município de Lavras.

LAVRAS. **Lei Complementar nº 155**, de 28 de agosto de 2008. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e o controle da expansão urbana do município de Lavras e dá outras providências.

LAVRAS. **Decreto nº 12.985**, de 11 e fevereiro de 2016. Homologa os procedimentos para a análise e aprovação de loteamentos particulares no município de Lavras-MG.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAC-ALLISTER, M. A cidade no campo dos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, edição especial, p. 171-181, 2004.

MIZOCZKY, M. Das práticas não-gerenciais de organizar a organização para a práxis da libertação. In: \_\_\_\_\_; FLORES, R.; MORAES, J. (Orgs.). **Organização e práxis libertadora**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2010.

OTTMAN, G. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 41, p. 186-207, mar. 1995.

PARADA, A. A. O espaço como dimensão de análise no estudo de organizações alternativas: uma proposta baseada em Guerreiro Ramos, Henry Lefebvre e Milton Santos. In: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais – CBEO, IV, 2016, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2016, p. 1-17.

Parker, M.. **Against management**: organization in the age of managerialism. Cambridge: Polity, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS – PML. Plano Diretor começa a ser revisado Publicado em 22 de Julho de 2017. Disponível em: <<http://pml.lavras.mg.gov.br/conteudo/texto/1233>>. Acesso em: 16 de ago. 2018.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4. ed. 8, reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014a.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. 5. Ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014b.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SARAIVA, L. A. S.; CARRIERI, A. P. Organização-cidade: proposta de avanço conceitual a partir da análise de um caso. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 547-76, 2012.