FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ana Caroline Mocelin

DIRETRIZES PARA O PLANO DIRETOR DE NOVA XAVANTINA – MT: UMA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GOIÂNIA
ABRIL – 2011

FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ana Caroline Mocelin

DIRETRIZES PARA O PLANO DIRETOR DE NOVA XAVANTINA – MT: UMA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Dissertação apresentada a coordenação do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Faculdade Alves Faria, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Negret Fernandez, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa:
Análise e políticas de desenvolvimento regional

GOIÂNIA
ABRIL – 2011

FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ana Caroline Mocelin

DIRETRIZES PARA O PLANO DIRETOR DE NOVA XAVANTINA – MT: UMA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Negret Fernandez (Orientador)
Faculdades Alves Faria

Prof.ª. Dra. Heliane Prudente Nunes
Faculdades Alves Faria

Prof.ª Dra. Márcia Helena Vargas Manfrinato
Universidade do Estado de Mato Grosso

GOIÂNIA – GO
ABRIL – 2011

Catalogação na fonte: Biblioteca Faculdades ALFA

M688d Mocelin, Ana Caroline.

Diretrizes para o plano diretor de Nova Xavantina – MT: uma contribuição á gestão pública municipal/ Ana Caroline Mocelin – 2011.
163 f. ; 29 cm.

Dissertação (mestrado) — Faculdades ALFA, Mestrado em Desenvolvimento Regional, 2011.
"Orientador: Prof. Dr. Fernando Negret Fernandez".
Bibliografia: 149-153.

1. Plano diretor – Diretrizes – Nova Xavantina (MT). 2. Zoneamento. I. Fernandez, Fernando Negret (Orientador). II. Faculdades ALFA - Mestrado em Desenvolvimento Regional. III. Título.

CDU: 504.06(817.1)

Dedico aos meus melhores amigos, meus pais: Rosalino e Nara. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus pela proteção nesta trajetória.

A minha família pela confiança, amor e zelo.

Ao meu noivo Fábio pelo carinho e incentivo.

Aos meus novos amigos Gustavo, Sandra, Silvio e Robson pelo apoio, risos e pelos ricos momentos de convivência.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Fernando pela paciência, atenção e dedicação.

As professoras Heliane e Márcia pelas contribuições e pelo exemplo de profissionalismo.

Aos demais professores do Mestrado por compartilharem a experiência e o conhecimento, vocês são os melhores!

Ao colega engenheiro Edbert Moreira Júnior pelo auxílio.

Aos presidentes de bairro e aos vereadores de Nova Xavantina pela receptividade à pesquisa.

A Prefeitura Municipal de Nova Xavantina e aos diversos colaboradores deste trabalho.

A todos, muito Obrigada!

RESUMO

MOCELIN, A. C. **Diretrizes para a elaboração do plano diretor de Nova Xavantina – MT*:* uma contribuição à gestão pública municipal**. Goiânia, 2011. Dissertação. Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional. Faculdades Alves Faria, p.163.

O objetivo desta dissertação foi identificar os principais problemas da área urbana e propor diretrizes para a elaboração do plano diretor de Nova Xavantina – MT. Trata-se de um trabalho dedicado a contribuir para as ações de planejamento da administração municipal. Nesta perspectiva utilizou-se na pesquisa de campo dois métodos sugeridos pelo Ministério das Cidades no processo de elaboração do plano diretor: a consulta popular e o zoneamento. A consulta popular abrangeu representantes do poder executivo: os secretários municipais; do poder legislativo: vereadores; e da sociedade civil: presidentes de bairros que expressaram os principais problemas da cidade que são apresentados no zoneamento de prioridades. Ao final do trabalho apresentam-se diretrizes para os principais problemas encontrados e mapas das zonas de ação prioritária.

Palavras-chaves: Plano Diretor, Consulta Popular, Zoneamento de Prioridades.

ABSTRACT

MOCELIN, A. C. **Guidelines for the preparation of the master plan of Nova Xavantina - MT: a contribution to the municipal public administration**. Goiânia, 2011. Dissertação. Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional. Faculdades Alves Faria, p. 163.

The objective of this thesis was to identify the main problems of the urban area and propose guidelines for the preparation of the master plan of Nova Xavantina - MT. This is a work dedicated to contributing to the planning activities of municipal administration. In this perspective was used in field research two methods suggested by the Ministry of Cities in the process of preparing the master plan: the popular consultation and zoning. The popular consultation included representatives of executive power: the municipal, legislative power, councilmen, and civil society: Presidents of districts that have expressed major city problems that are presented in zoning priorities. At the end of the paper presents guidelines for the main problems encountered and maps of the areas for priority action.

Key-words: Master Plan, the Popular Consultation, Zoning Priorities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Ocorrência de ilegalidade urbana no ano 2000 nos municípios brasileiros.....33
Figura 2 – Tipos e Características de Loteamentos Irregulares.....35
Figura 4 - Figura 4 - Processo de Elaboração e Implementação do Plano Diretor Participativo. 46
Figura 5 – Conteúdo das etapas de leitura técnica e leitura comunitária na elaboração do plano diretor. 47
Figura 6 – Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso.....54
Figura 7 – Crescimento demográfico de Nova Xavantina entre 1980 a 2010.....57
Figura 8 - Linha do tempo referente às principais ações de ocupação e emancipação de Nova Xavantina. 60
Figura 9 – Expedicionários na pista de pouso em recepção ao Presidente Getúlio Vargas (1945) 63
Figura 10 – Mapa áreas prioritárias e a infraestrutura prevista pelos recursos do POLOCENTRO. 66
Figura 11 – Projetos de Colonização do Estado de Mato Grosso 67
Figura 12 - Avião modelo DC3 da Coopercana serviu para trazer os primeiros colonos e mantimentos para a região. Atualmente, está fixado em praça no centro de Canarana. Destaque para a logomarca da cooperativa na cauda.....69
Figura 13 - Escritura de Imóvel comercializado em Nova Xavantina pela Conagro em 28 de março de 1977. Destaque para os nomes dos proprietários e da empresa. 71
Figura 14 – Vista parcial dos Setores Xavantina e Nova Brasília separados pelo Rio das Mortes, Nova Xavantina - MT. 73
Figura 15 – Placa de inauguração da Ponte sob o Rio das Mortes em dezembro de 1971 pela SUDECO.....74
Figura 16 – Foto da ponte tirada em 1986 com vista para o Setor Xavantina.....75
Figura 17 – Ponte que interliga os dois setores da cidade, na imagem vista para o setor Nova Brasília. 75
Figura 18 - Modelo Hipotético de Zoneamento de Uso do Solo (Funcionalista) 83
Figura 19 - Modelo Hipotético de Zoneamento de Prioridades 84
Figura 20 - Mapa do zoneamento do uso do solo da zona urbana de Nova Xavantina – MT..90
Figura 21 - Principais problemas da área urbana de Nova Xavantina, conforme as respostas da consulta popular. 93
Figura 22 – Bairros com problemas de pavimentação e qualificação de vias urbanas 93
Figura 23 – Número de ligações de água e esgoto atendidas pela empresa SETAE em Nova Xavantina. 96
Figura 24 – Diagrama descritivo do sistema de abastecimento de água de Nova Xavantina ..97
Figura 25 – Bairros com problemas de saneamento básico.....98
Figura 26 - Bairros com problemas relacionados à Iluminação Pública 99
Figura 27 – Bairros com problemas de limpeza urbana. 100
Figura 28 - Bairros com problemas relacionados à Habitação.....102
Figura 29 – Fotos de domicílios rústicos do Bairro Deus é Amor em Nova Xavantina – MT. 103
Figura 30 – Vista dos Residenciais: Mário Duílio Henry e Mário Duílio Henry I. 104
Figura 31 - Bairros com problemas relacionados à Educação.....106
Figura 32 – Número de estabelecimentos na área de saúde em Nova Xavantina – MT. 108

Figura 33 – Número de profissionais que prestam serviços públicos de saúde em Nova Xavantina. 109
Figura 34 – Bairros com problemas relacionados à Saúde. 110
Figura 35 – Bairros com problemas relacionados ao Esporte e Lazer. 112
Figura 36 – Bairros com problemas de organização comunitária. 113
Figura 37 – Bairros com problemas que comprometem o bem estar social. 115
Figura 38 – Mapa de áreas prioritárias em serviços de pavimentação asfáltica e qualificação de vias urbanas. 121
Figura 39 – Mapa das áreas com prioridades em serviços de saneamento básico. 123
Figura 40 – Mapa das áreas com prioridades em serviços de iluminação pública 125
Figura 41 – Mapa de áreas com prioridades de limpeza urbana. 129
Figura 42 – Esquema ilustrativo sobre o funcionamento do Consórcio Imobiliário 131
Figura 43 – Mapa de áreas com prioridades em habitação. 132
Figura 44 – Mapa de áreas com prioridades em serviços de educação. 135
Figura 45 – Mapa de áreas com prioridades em serviços de saúde 137
Figura 46 – Mapa de áreas com prioridades em esporte e lazer. 139
Figura 47 – Mapa de áreas com prioridades na organização comunitária. 141
Figura 48 – Mapa de áreas com prioridades em bem estar social 143

Tabelas

Tabela 1 – Índice de desenvolvimento humano municipal de Nova Xavantina 56
Tabela 2 – Comparativo da distribuição populacional de Nova Xavantina, com o Estado e o país. 58
Tabela 3 – Quadro de professores da rede de ensino municipal na área urbana de Nova Xavantina – MT. 107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE: Agente de Combate de Endemias
ACS: Agente Comunitário de Saúde
AEIS: Áreas de Especial Interesse Social
ANEB: Avaliação Nacional da Educação Básica
APP: Área de Preservação Permanente
BNH: Banco Nacional de Habitação
CEMAT: Centrais Elétricas Matogrossenses
COOPERCANA: Cooperativa Agropecuária Mista Canarana Ltda
COOPERCOL: Cooperativa de Colonização 31 de Março Ltda
COOPERNOX: Cooperativa de Nova Xavantina
EC: Estatuto da Cidade
EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança
ETA: Estação de Tratamento de Água
FAB: Força Aérea Brasileira
FBC: Fundação Brasil Central
IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDEB: Índice de desenvolvimento da Educação Básica
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
PD: Plano Diretor
PEA: População Economicamente Ativa
PEUC: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIB: Produto Interno Bruto
PLHIS: Plano Local de Habitação e Interesse Social
PNH: Política Nacional de Habitação
POLOAMAZÔNIA: Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PPA: Plano Plurianual
PRODEPAN: Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
PSF: Programa da Saúde da Família
SEPLAN/MT: Secretaria de Planejamento do Estado de Mato Grosso
SETAE: Serviço de Abastecimento de Água e Tratamento de Esgoto
SFH: Sistema Financeiro de Habitação
SIAB: Sistema de Informação da Atenção Básica
SMS: Secretaria Municipal de Saúde
SNHIS: Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social
SUDAM: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO: Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
UNAMB: União das Associações de Moradores de Bairro
UNEMAT: Universidade do Estado de Mato Grosso
UPF: Unidade Padrão Fiscal
VA: Valor Adicionado
ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14
CAPÍTULO 1 17
ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE A CIDADE E OS PROBLEMAS URBANOS
1.1. Os Conceitos de Cidade 17
1.2. O Processo de Desenvolvimento Urbano e Urbanização do Brasil 23
1.3. Os Problemas Urbanos em Cidades de Pequeno Porte 31
1.4. O Planejamento Urbano: Concepções e Formas de Intervenção 36
1.5. Plano Diretor: Conceitos, Objetivos e Aspectos de Análise 44
CAPÍTULO 2 ..... **54**
A CIDADE DE NOVA XAVANTINA – MT
2.1. Localização e aspectos naturais da área urbana. 54
2.1.1. Aspectos econômicos 55
2.1.2. Aspectos sociais 55
2.2. Origem Histórica: os marcos de ocupação 59
2.2.1. Marcha para Oeste: chega a Expedição Roncador Xingú 61
2.2.2. Uma nova frente de expansão: os gaúchos colonizadores 64
2.3. O Processo de desenvolvimento urbano da cidade 71
CAPÍTULO 3 77
ASPECTOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO SOBRE A CIDADE
3.1. Elementos da estrutura urbana a serem analisados 78
3.2. As formas de consulta e a participação da comunidade para a intervenção urbana. 79
3.3. Zoneamento como instrumento de Intervenção: zonas de uso e zonas segundo condições sociais de vida. 82
3.3.1. Zoneamento de uso do solo: leitura sobre a realidade do território urbano de Nova Xavantina. 86
3.3.2. Zoneamento de prioridades: uma leitura sobre a percepção de pessoas chaves dentro da comunidade xavantinense 87
CAPÍTULO 4 89
OS PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS DA CIDADE SEGUNDO O ZONEAMENTO E A COMUNIDADE
4.1. Problemas sobre a estrutura urbana geral: o processo de urbanização e a falta de planejamento 89
4.2. Problemas sobre os serviços básicos: pavimentação e qualificação de vias urbanas, saneamento básico, limpeza urbana, habitação e iluminação. 93
4.2.1. Pavimentação e Qualificação de Vias: 93
4.2.2. Saneamento básico 95
4.2.3. Iluminação pública 99
De acordo com a consulta popular os problemas que tangem a iluminação pública são mais evidentes nos bairros Centro de ambos os setores e nas áreas pouco urbanizadas da cidade. Contudo, o representante do bairro Xavantina Velha frisou várias vezes a falta de manutenção da rede de seu bairro. 99
4.2.4. Limpeza pública e coleta de lixo 100
4.2.5. Habitação e Regularização Fundiária 102
4.3. Problemas sobre equipamentos sociais urbanos: educação, saúde, esporte e lazer. .. 106
4.3.1. Educação 106
Baixos salários dos profissionais da Educação; 107
4.3.2. Saúde 108

4.3.3. Esporte e Lazer 111
4.4. Problemas de organização comunitária para a participação nas intervenções na cidade 113
4.5. Problemas que implicam no bem estar social da comunidade 115
4. 6. Problemas de organização institucional para o atendimento das demandas da comunidade. 115
CAPITULO 5 117
PROPOSTA DE DIRETRIZES SOBRE OS PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS DA CIDADE E COMO SUBSÍDIO AO PLANO DIRETOR DE NOVA XAVANTINA
5.1. Propostas sobre Zonas Urbanas de Ação Prioritária 117
5.2. Proposta sobre Serviços Básicos e Infraestrutura 117
5.2.1. Diretrizes para Pavimentação e Qualificação de Vias 118
5.2.2. Diretrizes para Saneamento Básico 122
5.2.3. Diretrizes para Iluminação Pública 124
5.2.4. Diretrizes para Limpeza pública e Coleta de Lixo 126
5.2.5. Diretrizes para Habitação e Regularização Fundiária 130
5.3. Proposta sobre Equipamentos Sociais por Zonas Urbanas 133
5.3.1. Diretrizes para a Educação 133
5.3.2. Diretrizes para a Saúde 136
5.3.3. Diretrizes para o Esporte e Lazer 138
5.4. Diretrizes para a Organização e Participação Comunitária na Cidade. 140
5.5. Diretrizes para o Bem Estar Social. 142
5.6. Proposta sobre Organização Institucional para a Intervenção Urbana. 144
CONSIDERAÇÕES FINAIS 146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 149
APÊNDICE A 154
APÊNDICE B 155
APÊNDICE C 156
ANEXO I 157

INTRODUÇÃO

Atualmente, encontram-se inúmeros trabalhos que tratam sobre a importância do planejamento urbano para os municípios. Após, a implantação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, e a exigência para os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborarem o plano diretor municipal, diversos trabalhos surgem para discutir as problemáticas decorrentes do processo, os resultados obtidos e as deficiências que permeiam esta obrigatoriedade.

Nesta perspectiva, o presente trabalho propõe-se a contribuir com o planejamento urbano de Nova Xavantina, elaborando diretrizes para o plano diretor municipal. Apesar do município, segundo o IBGE (2010) ter uma população de 19.475 habitantes, vivencia-se que a cidade, assim como muitas no país, experimenta os efeitos do crescimento populacional, bem como alterações sobre a sua estrutura urbana. Desta forma, mais cedo ou mais tarde confrontar-se-á com problemas advindos da falta de planejamento e, consequentemente, se exigirá a elaboração do plano diretor.

O plano diretor é um documento obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Este documento representa uma das formas de planejar o espaço urbano baseado no cumprimento da função social da cidade, definindo as regras básicas de uso e ocupação do solo, perante a ação dos agentes sociais e econômicos, públicos ou privados, sobre o território do município como um todo, no intuito de evitarem problemáticas futuras.

Conhecendo a importância do Plano Diretor para o município de Nova Xavantina é que justifica-se a escolha do tema deste trabalho. As diretrizes para o plano diretor da cidade de Nova Xavantina podem contribuir direcionando a administração pública municipal a:

- Embasar e subsidiar a elaboração do Plano Diretor, do Planejamento Municipal, do Plano Plurianual, Plano Local de Habitação e Interesse Social e demais estudos de planejamento do Município;
- Possibilitar a visualização de um diagnóstico sobre a percepção de pessoas chave da população de Nova Xavantina a respeito da realidade da cidade;
- Sensibilizar o Poder Legislativo, a iniciativa privada e a sociedade civil no que se refere à viabilidade e operacionalização dos instrumentos de gestão disponíveis pelo Plano Diretor.

Salvo, reafirma-se a validade deste direcionamento proposto, pois, apesar dos municípios encontrarem embasamento no EC, em diversos documentos técnicos, legislação e cursos de capacitação para elaborarem o Plano Diretor, as Prefeituras, geralmente, como o caso de Nova Xavantina não possuem estrutura organizacional de trabalho específica ao planejamento e do Plano Diretor. Comumente, a fim de isentar-se da responsabilidade de elaboração do documento, recorrem à contratação de empresas (consultorias e assessorias), que muitas vezes aproveitam-se da ausência de pessoas orientadas sobre o processo de construção do mesmo e elaboram planos sem considerar os anseios da população local, ou simplesmente propõem um modelo de plano diretor de outra cidade.

Assim, acredita-se que este trabalho além das contribuições listadas auxiliará o quadro de servidores efetivos envolvidos na elaboração do Plano Diretor a traçar uma metodologia de trabalho que os possibilite a construir o planejamento da cidade com base nos recursos disponíveis e seguindo as orientações do EC.

O objetivo geral pretendido é identificar os principais problemas da área urbana e propor diretrizes para a elaboração do plano diretor de Nova Xavantina – MT.

Por oportuno, os objetivos específicos são: 1) apresentar os conceitos e normas estabelecidas institucionalmente de um plano diretor para uma cidade como Nova Xavantina; 2) identificar os principais problemas urbanos de Nova Xavantina; 3) conhecer a percepção da comunidade e das lideranças locais sobre as necessidades da cidade e as prioridades de demanda; 4) formular diretrizes de intervenção para subsidiar a elaboração do plano diretor da cidade.

Para tal, esclarece-se que este trabalho não objetiva criar um modelo para a administração pública estruturar o plano, e sim fornecer um estudo prévio que subsidie com elementos capazes de nortear a futura equipe formuladora do plano sobre os principais problemas urbanos e as prioridades que a comunidade designa para seu entorno, a fim de melhorarem sua condição de vida.

Assim o trabalho ora proposto, trata-se de uma pesquisa aplicada de caráter descritivo, pois ao passo que este trabalho objetiva propor um estudo com diretrizes para a cidade de Nova Xavantina, a mesma descreve o cenário encontrado advindo pelo processo da ocupação urbana.

Ademais, para subsídio teórico metodológico valeu-se dos conceitos de autores como: Rolnik (1995), Souza (2004), Santos (1994), Castells (1983), Villaça (1999, 2004 e 2005) e Maricato (2008), e também de textos legislatórios como, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e Lei Orgânica do Município de Nova Xavantina.

Para identificar os problemas urbanos mais sentidos pela população utilizaram-se dois métodos de levantamento recomendados pelo Ministério das Cidades: consulta popular (inserida na chamada leitura comunitária) e o zoneamento (instrumento utilizado na leitura técnica).

Organiza-se esta dissertação em cinco capítulos:

O primeiro capítulo trata de uma demarcação conceitual das discussões que permeiam o trabalho, com uma breve incursão sobre os conceitos de cidade, delineamento do processo de desenvolvimento urbano, problemas urbanos, teorias de planejamento urbano e a concepção do plano diretor.

No segundo capítulo, apresenta-se uma leitura sobre a cidade objeto de estudo Nova Xavantina. Nesta parte elucida-se sobre as características naturais e a infraestrutura da cidade, destacando-se o processo de ocupação do município e os marcos advindos desta fase sobre o desenvolvimento urbano do território.

O terceiro capítulo tece os métodos e técnicas aplicadas na pesquisa.

Logo, o quarto capítulo inclui o diagnóstico adquirido com base na percepção da comunidade a cerca dos principais problemas do território urbano de Nova Xavantina e suas prioridades quanto a estruturas e elementos que favoreçam melhores condições de vida.

Finalmente, o quinto capítulo apresenta as diretrizes para o plano diretor de Nova Xavantina e as considerações finais da pesquisa.

CAPÍTULO 1
ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE A CIDADE E OS PROBLEMAS URBANOS

1.1. Os Conceitos de Cidade

A atração das cidades (...) sobre as populações (...) é justificada pela complexidade intrínseca neste espaço, as chamadas selva de pedra constituem um cenário comum à maioria dos seus habitantes.
(PHILIPPI JR.; ROMÉRO; BRUNA, 2004).

Parafraseando Dalank (2001) define-se cidade de forma simplista. Tecnicamente, uma cidade é um aglomerado de seres, cuja estrutura e complexidade mantêm a estabilidade do mesmo.

Contudo, ao estudar os conceitos de cidade, encontra-se a mencionada complexidade da qual compreende-se ser suscitada pela etimologia[1] da palavra e pelas próprias cidades que permitem concepções diferentes. Ademais, local e a época histórica também interferem no processo de definição.

Na Antiguidade Grega, já encontramos iniciativas que afirmam conceitos de descrição geográfica, fundadas no aspecto populacional. Segundo Barros (2007), Aristóteles idealizava um efetivo populacional ideal de no máximo cinco mil habitantes, deste total excluía-se as mulheres e os escravos. Esta afirmativa traçava uma espécie de crítica do filósofo àquilo que lhe parecia uma população urbana para a cidade de Atenas, que no tempo de Péricles chegou a possuir 40 mil cidadãos.

Séculos depois, Roma atingiria um milhão de habitantes, tornando Atenas uma cidade comparativamente pequena. Porém, no período medieval reduz-se a menos de cem mil habitantes a população da antiga capital do Império Romano. Deste processo, conforme períodos históricos permite-nos conhecer, que um rebaixamento no limiar populacional urbano: lugares com dois ou três mil habitantes tenderiam a receber o status de "cidade" (Ibidem).

> O tamanho e a densidade da população constituem de ordinário, as marcas distintivas da comunidade urbana. Mas há muita discordância no tocante ao ponto em que se deve ser traçada a linha divisória entre o rural e o urbano (CHINOY apud REIS, 2009, p. 97).

[1] Do latim *Civita, átis* cidade, reunião de cidadãos, nação; pátria, foro, direito de cidadão romano; o povo da cidade (HOUAISS, 2007) .

Castells (1983, p. 182) supera o empirismo da descrição geográfica da cidade e alerta para o fato de não podermos definir a "sociedade urbana" como uma simples constatação de uns limites espaciais. Segundo o autor, o espaço representa o desdobramento da estrutura social e do conjunto histórico, na qual uma sociedade se específica.

Tratando sobre a compreensão da cidade, (2004), a partir da perspectiva da geografia afirma que não há um único modo de se pensar a cidade. Para o autor, se partirmos da ideia da cidade enquanto um produto histórico-social advindo da relação sociedade com a natureza durante longas e seguidas gerações, percebe-se a cidade como:

> Expressão e significação da vida humana, a história da cidade revela-a como obra e produto, que se realiza com a realidade espacial concreta cujo movimento é produto de um processo histórico cumulativo, revelando ações passadas ao mesmo tempo, que o futuro que se tece no presente e, nesta condição revela nas possibilidades presentes na vida cotidiana. Assim, o sentido e a finalidade da cidade enquanto construção histórica se refere ao homem e a realização da vida humana (Idem, p.19).

Com base na teoria apresentada por Carlos (2004) parte-se para a perspectiva de trabalhar-se o conceito de cidade a partir da formulação de Rolnik (1995) com a obra "O que é Cidade" e integra-se a percepção de outros autores que compartilham o eixo da discussão.

Inicialmente, ressalta-se que o ponto de partida do livro é o questionamento "O Que é Cidade", esta interrogativa, titulo da obra e centro desta discussão remete-nos à um entendimento paralelo ao de Rolnik. A autora abre o escrito e reafirma a complexidade citada no inicio deste capítulo, lembrando-nos a primeira imagem que lhe veio a mente, a metrópole de São Paulo, observando o ritmo e a concentração de pessoas e máquinas, à medida de perceber uma possível fixação de similaridade entre urbano e a intensa movimentação.

Contudo, a mesma menciona o pensamento sobre outras cidades em outros períodos históricos como Babilônia, Roma e Jerusalém, na qual caracteriza a perspectiva de cidades com limites precisos, amuralhadas, com portas que permitiam ou bloqueavam o contato com o mundo externo. E ademais, cita Wall Street, no século XVII, a chamada rua do muro que restringia a cidade de Nova Iorque; hoje é o centro do mercado financeiro, ou seja, considerada símbolo de um mundo onde as cidades não têm fim.

Desta forma, traçando o paralelo e acompanhando a história entre cidades modernas e cidades antigas Rolnik (1995, p. 12) constrói uma perspectiva significante ao conceito de cidade:

> O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo.

Desta forma, examinando-se as considerações da especialista denota-se que o conceito de cidade, só tem sentido quanto este é analisado dentro de um momento histórico.

Assim, a autora supracitada assegurada pela reflexão entre antigas cidades e metrópoles contemporâneas reafirma a complexidade de definir o termo cidade, tendo em vista a presença de fenômenos tão diferentes. Todavia, em busca de descobrir particularidades essenciais da cidade independente de tempo ou lugar, caracteriza urbe em três níveis: imã, escrita e mercado.

- **Imã:** Rolnik enxerga a cidade como um campo magnético que atrai, concentra e reúne homens provindos do campo, com esta metáfora percebe-se a referência quanto ao poder de atração das cidades, a exemplo das cidades antigas.

O poder de atração das cidades é percebido na história do crescimento de muitas cidades, inclusive das grandes cidades brasileiras, a partir de meados do século XX, a presença do capitalismo nos processos produtivos, propicia a área rural incorporar mecanismos tecnológicos a produção agropecuária, expulsando famílias campesinas e trabalhadores do campo, ao mesmo tempo atraindo estes para cidade em busca de ofertas de emprego, possibilidade de sobrevivência, serviços de educação e saúde para os filhos e diversas formas de lazer, estimulando o processo imigratório do campo para os centros urbanos. Mais adiante essa questão será discutida no processo de desenvolvimento urbano e urbanização do país.

- **Escrita:** a cidade torna-se um espaço de moradia e trabalho quando o sistema de produção gera um excedente[2] além do necessário ao consumo imediato. Assim, segundo a autora por meio da escrita que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimentos. A escrita assume mais uma função de fixar a memória, provinda pela habitação (documentos, ordens, inventários) bem como a própria arquitetura urbana

[2] "O excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade – na medida em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – e – seu resultado – na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada. Ali são concebidas as grandes obras de drenagem e irrigação que incrementam a produtividade da terra; ali se produzem as novas tecnologias do trabalho e da guerra" (Ibidem, p. 16).

que também cumpre o mesmo papel, através dos desenhos das ruas, casas, praças, templos que permitem serem lidas e decifradas como se fosse um texto.

- **Mercado:** na perspectiva da autora, a aglomeração de pessoas intensifica ação de troca e colaboração, automaticamente incentiva a capacidade de produção, fato que é possibilitado pela divisão do trabalho. Daí instaura-se um mercado.

Estas associações fazem uma analogia e descrevem de certa forma as cidades em todo o mundo. Ademais, Rolnik relembra que morar em cidades sugere viver coletivamente, formando uma aglomeração de indivíduos cuja movimentação e ação é regulamentada por organizações que definem uma certa ordem, a chamada gestão coletiva. Tal necessidade de organização da vida pública, a criação de uma estrutura político-administrativa encarregada de sua gestão.

Para melhor compreender a percepção sobre cidade de Rolnik, utiliza-se a significação de alguns elementos que segundo Castells (1983, p. 194) compõem as relações do espaço, provindas por um sistema econômico:

- Produção (P): "conjunto de atividades produtores de bens, serviços e informações".
- Consumo (C): "conjunto de atividades relativas à apropriação social, individual e coletiva do produto".
- Troca (T): "Trocas ocorridas entre P e C, no interior de P e no interior de C".
- Gestão (G): "Processo de regulação das relações entre P, C, T".

O conceito de Castells é que o processo geral do P-C-T-G, se materializa no espaço, ou seja, que o espaço ou a cidade é um produto econômico-social, em síntese o autor corrobora que a cidade expressa à sociedade que a constrói. Com esta afirmação e os elementos configurados por Castells como componentes das relações dentre um espaço evidencia o quanto a questão do trabalho determina o cenário de uma cidade e concorda com as analogias feitas por Rolnik. A partir do momento que o trabalho torna-se uma mercadoria verifica-se que as reações de cada cidadão em busca de melhores condições de vida dentro do espaço urbano, condicionam o ciclo de produção, consumo, troca e gestão.

Destarte, parece adequado inserir a conceituação de Silva (apud ALMEIDA JÚNIOR; DUARTE, 2008, p. 1802) que considera a cidade "como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema nacional geral". O autor sistematiza a ideia de que a cidade para admitir o titulo de urbano, ou seja, caracterizar-se cidade necessita ter no mínimo os seguintes requisitos:

- Densidade demográfica demarcada: considera o aspecto quantitativo da aglomeração urbana, determinando número de habitantes, que sofre variação de acordo com o país e a época;
- Serviços urbanos diversificados, tais como comércio e manufaturas;
- Economia urbana constante com relações com o meio rural;
- Camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Ainda, salienta que os conceitos de cidade que utilizam os aspectos demográfico e econômico como parâmetros, não servem para definir as cidades brasileiras, que se aproximam, enquanto conceito jurídico-político, a concepção de cidades como conjunto de sistemas, pois, os centros urbanos no Brasil somente são elevados a categoria de cidade quando seu território se transforma em município. Desta forma, conceitua as cidades brasileiras como:

> [...] um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal (SILVA apud ALMEIDA JUNIOR; DUARTE, 2008, p. 1802).

Souza (2004, p.26) determina cidade como a sede administrativa do município, e que sob o ângulo do uso do solo e atividades econômicas, a cidade é um espaço de comércio e serviços, um espaço de produção não-agrícola. O mesmo afirma que a cultura tem um papel importante, pois a cidade é também sede do poder religioso e político, é um local onde as pessoas se organizam e interagem com base em diversos interesses e valores. Já, o termo "município" contempla a parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme Título III, Capítulo I, da Constituição Federal de 1988.

Enfim, conceituar a palavra cidade é revisar um termo que parte de definições de diversas correntes teóricas, perpassando os conceitos das áreas da geografia, sociologia, urbanismo, arquitetura, direito, entre outras. Ao debruçar-se em busca de uma definição aplicável ao tema desta dissertação, evidencia-se a dita complexidade referenciada pelos autores apresentados, porém ao estudar-se o processo de desenvolvimento urbano e urbanização do Brasil, encontramos o objeto "trabalho como sendo o imã" de atração para os centros urbanos, "o mercado" definindo as condições de atuação da população e a "escrita"

registrando as alternativas tomadas para o viver desta população de acordo com a dinâmica do mercado atuante.

Assim sendo, compreende-se que a relação apresentada por Rolnik representa os aspectos importantes na caracterização da paisagem urbana. Todavia, reforça-se a idéia, sobre o processo de desenvolvimento da cidade postulado por Castells o P-C-G-T, o qual é determinado pelo desenvolvimento capitalista no campo e na cidade e a urbanização é decorrente da modernização do setor produtivo rural, aliada ao crescimento dos setores secundários e terciário no espaço urbano.

Borja e Castells (1998) reiteram a visão do P-C-G-T e complementam sobre a influência da globalização no processo de produção, gestão e distribuição. Os autores afirmam o quanto esta é capaz de modificar e articular as relações e a estrutura do espaço e da sociedade que o compõe em qualquer lugar do planeta. No próximo tópico aprofundar-se-á a discussão a respeito desta disposição apresentada pelas aglomerações humanas

Ressaltando a diferença entre os conceitos dos autores, Rolnik mais centrada na fenomenologia, nas aparências e na descrição dos fatos urbanos tais como os percebe, e Borja e Castells mais orientados a explicar os processos determinantes da estrutura da cidade como expressão da sociedade, pode-se considerar que a realidade das cidades brasileiras segue os termos de definição de Rolnik, Borja e Castells, tanto que, percebe-se em leitura espacial o quanto uma cidade de pequeno porte como Nova Xavantina assemelha-se ao contexto de urbanização do país. Ao verificarmos sua constituição, evolução e problemáticas descobrimos que os fatores de formação de uma urbe descritos pelos autores são encontrados no cenário da cidade escolhida para esta pesquisa. *"Los efectos socio-espaciales de esta articulación varián según los niveles de desarrollo de los países, su historia urbana, su cultura e sus instituciones"* (BORJA; CASTELLS, 1998, p. 35).

Modernamente, encontra-se um novo conceito de cidade, qualificado como cidade sustentável, do qual se depreende a perspectiva de políticas públicas atenderem as demandas da população em busca de melhores condições e bem estar de seus habitantes.

Borja e Castells (1998, p. 35) comentam a possibilidade da mudança:

> *Pero es en esa articulación donde se encuentra en último término la fuente de los nuevos processos de transformación urbana, y, por tanto los puntos de incidencia de políticas urbana, locales y globales capazes de invertir el processo de deterioro de la calidad de vida en las ciudades.*

Esta denominação cidade sustentável não é o ponto de argumentação em questão, porém acredita-se que as diretrizes elaboradas por este estudo propiciarão ferramentas para a elaboração de políticas públicas e de um planejamento voltado para uma cidade que se aproxime dos parâmetros sustentáveis.

1.2. O Processo de Desenvolvimento Urbano e Urbanização do Brasil

Ao passo que as cidades crescem vão perdendo as características em relação ao campo, a medida que passam a reunir a produção de mercadorias. Castells (1983, p.45) faz alusão à urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista, é um processo de organização do espaço, que repousa sobre dois conjuntos de fatos fundamentais:

> 1. A decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização.
> 2. A passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial.

Lucion (2006, p. 46) denomina essa mudança seguindo a teoria de Henri Lefévbre, como um novo contexto chamado de sociedade urbana que supera os fragmentos do meio agrário e expande o espaço urbano.

> Desta forma, a cultura, o estilo de vida e os valores urbanos face à sua abrangência e influência, vão além da fronteira urbana e exercem papéis determinantes na vida das pessoas sejam elas oriundas da cidade ou do campo. Essa é a expressão da urbanização brasileira, que se acentua cada vez mais e que cada vez mais gera problemas e desafios.

Corrêa (1995) complementa o exposto por Lucion, ao discutir sobre o espaço urbano apresentar-se como fragmentado, condicionante social e também como conjunto de símbolos e campos de lutas. Com esta afirmativa evidencia as projeções de valores, crenças e mitos;

materializados em forma de monumentos, espaços "espaciais" e expressos na manifestação cotidiana da sociedade de classes.

Ademais, o autor demonstra que as cidades são feitas e refeitas por grupos de agentes sociais a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e) os grupos sociais excluídos. Cada grupo atua e tem suas ações reguladas sob um marco jurídico não neutro, possibilitando assim a dominação do interesse de um dos grupos.

Contextualizando essa dinâmica com a história da urbanização no Brasil, Silva Júnior e Passos (2006) contam que no século XX, o país passou por transformações no processo de formação e desenvolvimento de suas cidades, marcado pela intensa migração da população da zona rural para a zona urbana, principalmente para os grandes e médios centros.

Maricato (2008) comprova com dados de 1940, cujo quantitativo da população urbana era de 26,3%, cerca de 18,8 milhões de habitantes. Contudo, sessenta anos depois, aproximadamente 138 milhões (81,2%) da população residem em cidades.

Em um resumo histórico destes sessenta anos, Maricato (2008) auxilia-nos a conhecer alguns marcos indutores e/ou responsáveis pela realidade urbanística do país e a compreender a influência de dois fatos sobre que possuem raízes nas problemáticas discutidas, a privatização da terra (1850) e a emergência do trabalho livre (1888**).** Neste viés a autora conduz-nos a observar como o trabalho a partir do momento em que se torna mercadoria modifica o modo de vida da população urbana e o modelo de desenvolvimento do país.

Até 1930 a economia do país era sustentada pelo setor agrário exportador. A partir daí ocorre a denominada por Florestan Fernandes (apud MARICATO, 2008) revolução burguesa, o Estado investe em infraestrutura para o desenvolvimento do setor industrial que perdura até o fim da Segunda Guerra Mundial. A urbanização deste período sofre influência de fatores como o trabalho escravo e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal. Deste período, destacam-se o fortalecimento do mercado interno, desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade. Daí até a década de 60, o padrão de produção influencia no sistema de urbanização do país.

Azevedo (2006) agrega valor à discussão ao citar o aumento da capacidade de intervenção do Estado, voltado para auxiliar no avanço da industrialização e na unificação do mercado interno, "chamado de complementaridade econômica entre as regiões":

> A crise de 1929 e sua recuperação provocariam o deslocamento do eixo dinâmico da acumulação, do setor agroexportador para o industrial. Desarticulado o comércio exterior, isto causaria forte reversão no abastecimento interno: as restrições às importações forçariam a periferia nacional a importar, agora, produtos manufaturados de São Paulo; este, por sua vez, deveria, crescentemente, importar mais matérias-primas e alimentos de outros estados. Passava-se, portanto, a integrar o mercado nacional sob o predomínio de São Paulo (CANO apud DINIZ FILHO; BESSA, 1995, p. 36).

Com a substituição de economias (agropecuária para industrial) as regiões do território brasileiro passam a encarar um desenvolvimento regional desigual, "inclusive, nas relações mantidas entre as regiões mais consolidadas e com peso demográfico e econômico no contexto do país, como o Centro-Sul e o Nordeste, pois, as outras regiões brasileiras eram vistas como fronteiras a serem exploradas" (AZEVEDO, 2006, p. 55).

> As disparidades são, concretamente, o sinal do movimento diferencial de acumulação nas relações entre os 'Nordestes' e o Centro-Sul, e assiste-se à destruição ou fechamento de fábricas, à invasão de produtos agrícolas do Centro-Sul, a ritmos de acumulação diferenciais que implicavam, no final, no predomínio das mercadorias do Centro-Sul sobre as dos 'Nordestes', em todos os setores. [...] Não se nota o mesmo efeito em relação a uma região como o Centro-Oeste: aqui, a redivisão regional do trabalho comandada pela expansão capitalista do Centro- Sul tomou claramente as formas de 'criação' e não de 'destruição': é a expansão pecuária em direção a Minas e Goiás, a do café e da pecuária em direção a Mato Grosso (OLIVEIRA apud AZEVEDO, 2006, p. 55).

Como alternativa o Governo Federal, referimo-nos ao período do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), providenciou mecanismos político-institucionais para controlar as relações de produção que se desenvolveriam e que permitissem a unificação do mercado nacional. "Legislações regulamentando as relações trabalhistas, os preços uniformizados e que respeitassem as diferenças regionais, o salário mínimo que permitiria a reprodução a força de trabalho, a criação de infra-estrutura econômica e social" (Idem).

Com uma das ações em busca de uma unidade nacional o Governo cria instituições para atuar em todo o interior do território, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a Marcha para o Oeste e a Expedição Roncador-Xingu (1943), e os órgãos voltados para o Desenvolvimento Econômico Regional, como a Fundação Brasil Central (FBC).

Seguindo, na década de 1950 a indústria passa a produzir bens duráveis e bens de produção, como carros e eletrodomésticos, a chamada era fordista promove mudanças no

estilo de vida dos consumidores e, consequentemente no ambiente construído das cidades. Mas, Furtado (apud MARICATO, 2008) ressalta a dependência externa da economia do país que influencia no esquecimento sobre os problemas internos.

Prado Jr. (1990) concorda elucidando sobre o fato da degradação ambiental sempre acompanhar o processo de um novo ciclo econômico a exemplo: dos ciclos do café, cana, ouro etc., cada ciclo utiliza todo potencial de energia e esforços do país, porém quando o produto deixa de ser demandado pelo mercado externo este é abandonado, independente da mobilização realizada. Um padrão de produção programado ao desperdício e substituição de produtos, modelo seguido pelos países altamente desenvolvidos (FURTADO apud MARICATO, 2008).

Na década de 60, uma nova dinâmica na agricultura do país incentiva a interiorização da urbanização, em algumas áreas rurais, através da internalização do setor produtor dos meios de produção e da industrialização da agricultura. A modernização do campo[3] requer máquinas, implementos, insumos materiais e intelectuais indispensáveis à produção, crédito, administração pública e privada. Esta fase tendia a ser claramente contrária as motivações migratórias seguidas até então.

Este período também é marcado pela inauguração de Brasília, idealização do Presidente Juscelino Kubitschek, a capital do país foi projetada por Lucio Costa, e os edifícios principais, por Oscar Niemeyer. A cidade foi planejada para uma população de apenas 500 mil habitantes, no entanto hoje supera os 2,5 milhões de pessoas. Esse crescimento populacional acelerado provocou a criação de cidades satélites para acomodar a população adicional e a interiorização da capital foi promotora da ocupação territorial do Centro-Oeste

Já, no período do regime militar, cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O perfil das cidades começa a ser alterado pela verticalização com o surgimento de edifícios e apartamentos, também modifica-se o mercado fundiário. Contudo, o financiamento imobiliário não é suficiente para democratizar o acesso à terra, ao passo que a atividade imobiliária não subjuga a especulação, dando prioridade a classes médias e altas, são preservadas áreas, consideradas vazios urbanos a espera de investimentos públicos ou privados ao redor para supervalorizar o imóvel. Em contrapartida, o governo investe em conjuntos habitacionais populares, porém em áreas inadequadas distantes da infraestrutura urbana complicando o desenvolvimento desses locais (MARICATO, 2008).

---

[3] Vale-se citar a modernização do campo, pois é um período fundamental ao processo de ocupação do Estado de Mato Grosso e também do Município de Nova Xavantina.

Nos anos 70, o SFH investiu em obras de saneamento, principalmente, com recursos estaduais e municipais. O Produto Interno Bruto do país cresce em resposta as atividades da construção civil, porém já apresenta sinais de desaceleração. Nesta época também ocorre a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um modelo de cidade desejada (BRASIL, 2005a).

Deste período, reconhece-se o planejamento urbano no Brasil como atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de "plano" e "planejamento". Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 1999, p. 222)

Em decorrência dos investimentos em saneamento o país visualiza-se progressos sanitários, melhoria nos padrões de vida e mesmo de urbanização, sobe a taxa de natalidade e cai a de mortalidade do país. Nesse momento, ocorre a chamada explosão demográfica, fenômeno que se dá de forma desigual devido às diferenças entre os graus de desenvolvimento e período de ocupação das diversas regiões, alcançados pela expansão da fronteira agrícola e pelas migrações inter-regionais, diferentemente.

Sobre as décadas seguintes, Maricato (2008, p. 21) explana:

> enquanto o crescimento econômico se manteve acelerado o modelo 'funcionou' criando uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90, quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa na década de 1980 trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social (grifo nosso).

Consideradas como décadas perdidas, anos 80 pelo declínio econômico e anos 90 pelos impactos sociais advindos pelo desemprego dão inicio ao que Maricato (2008) define esse período como tragédia urbana brasileira, são registrados desmoronamentos, enchentes, poluição do ar e recursos hídricos, congestionamento habitacional, impermeabilização do

solo, desmatamento, violência etc. As cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes crescem com taxas maiores do que as das metrópoles.

Ocorre um inchamento das cidades sem o acompanhamento de políticas públicas eficazes em acomodar o novo contingente de pessoas que vinham morar nas cidades, o que causou grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais. Deste processo destaca-se o surgimento das favelas, a miséria e todas outras formas de exclusão social (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006).

A situação atual de grandes cidades do País evidencia a questão urbana[4] e da ocupação desordenada do território urbano, cujo desenvolvimento econômico chama a atenção de populações carentes que para lá se dirigem em busca de emprego e de melhores condições de vida.

Outra consequência para a população migrante é a relegação ao setor terciário informal. O fato de atuar fora do mercado formal, também para aqueles empregados na indústria fordista, fomenta para os chamados por Maricato (2008, p. 23) "expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade", ou seja, construir sua casa em áreas irregulares ou invadidas.

Não obstante, a ocupação ilegal ou irregular de terrenos em periferias ou em favelas se intensifica, ao passo que a população urbana continua aumentando em muitos casos desprovida de condições mínimas de existência. Assim, a oferta de serviços públicos luta para acompanhar em proporção o crescimento das cidades e, por força deste fenômeno são exigidos investimentos públicos urbanos em áreas que já antes atendidas, procurando-se com isto conter o crescimento de índices intoleráveis de pobreza e de degradação ambiental.

A história do desenvolvimento das cidades brasileiras evidencia o distanciamento entre a ordem urbanística vigente e a gestão do território municipal. Em muitos casos a abrangência ou a ausência do planejamento urbano, associado a uma legislação restrita à regulação das ações de uma "parcela minoritária da população com capacidade de participação no mercado imobiliário estabelecido, enquanto que a maioria dos habitantes, desprovida de recursos e desassistida, se instalou no contexto urbano à margem da própria legalidade urbanística" (MAQUINÉ, 2006, p. 24).

---

[4] Questão Urbana titulo e tema da obra de Manuel Castells (1983) pode ser entendida, em princípio, como o resultante de tensões da reação dos indivíduos e grupos afetados por problemas primários como a pobreza e a segregação sócio espacial, próprios do sistema capitalista. Os problemas relacionados à questão urbana seriam, em princípio, de cinco ordens: 1) O tráfico de drogas e a criminalidade violenta; 2) Os problemas sócios espaciais e a degradação ambiental dos centros urbanos; 3) A crise dos movimentos sociais urbanos; 4) A fragmentação do tecido sociopolítico-espacial; e 5) A situação de ingovernabilidade urbana.

Todavia, a distribuição espacial das classes no espaço intra-urbano vai determinar a distribuição espacial dos serviços, tanto dos privados como dos públicos. Desta forma, quanto mais profunda a desigualdade social na cidade, mais óbvia e visível se percebe a segregação. A desigualdade social, "se manifesta assim numa desigualdade do espaço que vai além da oposição centro x periferia" (VILLAÇA, 2001, p. 315).

Nesse aspecto, citam-se as reformas urbanas realizadas entre o final do século XIX e inicio do século XX. Algumas cidades brasileiras como, Belém, Curitiba, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santos e São Paulo passaram por modificações cujo formato seguia o estilo de periferias, ou seja, obras de saneamento básico seguidas de embelezamento paisagístico eram realizadas a fim de prevenir epidemias, mas que instituíam bases legais para "um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade" (MARICATO, 2008, p.17).

Corrêa (1995) explica a premissa desta reforma. A ocupação urbana na periferia em relação ao uso residencial atende duas formas: urbanização de *status* e urbanização popular. As estratégias dos proprietários fundiários variarão segundo suas propriedades se localizem nas áreas onde domina uma ou outra forma.

A urbanização de *status* ocorre em áreas bem localizadas e valorizadas por amenidades físicas (mar, rio, lagoa etc.). Os proprietários destas áreas agem de duas formas: pressionando o Estado visando à instalação da infraestrutura urbana ou obtendo créditos bancários para eles próprios instalarem. A partir daí, surge o processo de valorização econômica da terra, antes esterilizada por um tempo e investe-se em campanhas publicitárias que promovam a qualidade das áreas e consequentemente aumentem o preço dos locais (Ibidem).

As terras deste tipo de periferia são procuradas por uma população de *status* de comportamento solvável. Assim, é possível aos proprietários fundiários tornarem-se também promotores imobiliários, conforme Corrêa (1995, p. 18):

> loteiam, vendem e constroem casas de luxo. Criam-se assim bairros seletivos em setores de amenidades: como a palavra periferia tem sentido pejorativo, estes bairros fisicamente periféricos não são mais percebidos como estando localizados na periferia urbana, pois afinal de contas os bairros de *status* não são socialmente periféricos!

Por outro lado, a denominada urbanização popular emprega aos proprietários dos terrenos mal localizados, em periferias sem amenidades, que não atraia grupos com alto poder aquisitivo, apenas uma estratégia: criar loteamentos como meio de extrair renda. Assim, surgem os loteamentos populares, com o mínimo de infraestrutura. O baixo poder aquisitivo da população que para aí se desloca, não há interesse desses proprietários em se transformarem em promotores imobiliários. "Apenas realizarão o loteamento: as habitações serão construídas pelo sistema de autoconstrução ou pelo Estado, que ai implanta enormes e monótonos conjuntos habitacionais" (Ibidem, p. 19).

Tais loteamentos são ilegais face à legislação urbana em vigor. Porém, mediante pressão popular conseguem alguns poucos serviços de infraestrutura por conta do Estado, e em pouco tempo são regularizados. Isto gera nova valorização fundiária, atingindo inclusive os terrenos reservados pelos antigos proprietários fundiários, muitos deles intencionalmente situados entre os loteamentos e o espaço urbano contínuo.

Em suma, esta realidade é definida, denominada ou chamada de franja ilegal, ou seja, favelas, vilas e cortiços em áreas de risco periféricas habitadas por pessoas com poucas condições e caracterizadas pela falta de equipamentos e infraestrutura básica das cidades. E em contraposição, áreas mais aptas em termos de localização, infraestrutura e qualidade urbanística é o alvo da disputa de empreendedores. Além disso, historicamente, essas áreas são as que recebem prioridade nos investimentos públicos, o que por sua vez, valoriza o preço da terra e aumenta a disparidade entre partes ricas e pobres da cidade.

A direção urbanística do país é marcada pelo descontrole do público e prevalência de interesses corporativistas. Santos (1994) aponta que esta sempre se caracterizou pela obediência do interesse de grupos, muitas vezes de grandes empresas nacionais e estrangeiras, sobrepondo o privado ao público independente das graves consequências para a qualidade de vida urbana, desigualdades sociais e falta de cidadania.

Não apenas no Brasil, na América Latina em geral verifica-se essa trajetória,

> Marginais? 20% da população de Lima (1964), 16% no Rio (1964), 30% em Caracas (1958), 10% em Buenos Aires, 25% no México (1952) etc. A maioria dos estudos realizados sobre este tema mostra que não se trata de forma alguma de "zonas de desorganização social", que ao contrário, a coesão interna desses grupos é maior que no resto do aglomerado e chega mesmo a se concretizar nas organizações de base local. Em compensação, é frequente que os objetivos destes grupos assim estruturados não coincidam com os fins socialmente reconhecidos, quer dizer, em última análise, com os interesses da classe dominante. É necessário, portanto não cair no paradoxo de falar de marginalidade onde o termo mais adequado é contradição (CASTELLS, 1983, p. 98). (grifo nosso)

Desconsiderando-se os dados quantitativos, agora superados, a afirmativa de Castells e o raciocínio de Santos permitem encontrar no setor privado uma ligação intrínseca a condução do processo de desenvolvimento urbano do Brasil. Quando pesquisado os fatos marcantes em cada década sobre o assunto, identifica-se, constantemente, a interferência dos setores econômicos na dinâmica de urbanização do país, principalmente a indústria no século XX e XXI.

Maricato (2008, p. 134) argumenta o que ora exposto:

> há uma correlação direta entre o investimento público e o mercado fundiário/imobiliário [...] eles alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo ao invés de ampliar as oportunidades de localizações, condição, dentre outras, para a democratização do acesso à cidade.

Historicamente, percebe-se que é através da "inacessibilidade à propriedade" que se revelou o crescimento das desigualdades sociais. É em função dela que se verifica a ocupação desordenada e predatória do solo urbano e a tão crescente especulação imobiliária. Ademais, verifica-se que as estruturas necessárias para o assentamento da população tais como, energia, saúde, transportes, abastecimento etc., não conseguem acompanhar o movimento de construção das cidades. Entretanto, o rumo tomado por esse crescimento, pode de algum modo não responder satisfatoriamente as necessidades da população, porém o território foi ocupado e deve ser adaptado para oferecer condições de vida aos habitantes.

Por fim, conclui-se que o caminho seguido pela urbanização no país segue uma via contrária a função social referenciada pelo EC[5]. Porém é certo que, este processo é acompanhado pela formulação de leis, instrumentos e diretrizes que regulamentavam o desenvolvimento urbano, muitas contidas no Plano Diretor. No entanto, os municípios brasileiros, certamente, perderam seu controle de crescimento por outras causas que não a falta de planos ou leis.

1.3. Os Problemas Urbanos em Cidades de Pequeno Porte

Cidades de pequeno porte, também consideradas como pequena cidade ou, pequeno município. Conforme Santos (apud NUNES, 2005) estas atendem as necessidades de seus

[5] O EC, logo no seu artigo 1º, parágrafo único, determina que: "Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2002, p. 24).

moradores e do seu entorno local, o campo, e são referenciadas pelo autor como "cidades locais". Esta denominação é justificada por Nunes (2005) para não se perder a importância do núcleo para a região, pelo número restrito de habitantes, uma vez que o critério demográfico ainda é muito discutido, variando em torno de 2.000 a 50.000 habitantes. Sendo os centros inferiores a 2.000 habitantes, muitas vezes, confundidos com vilas e povoados rurais, e aqueles com populações superiores a 50.000 habitantes já apresentam indicadores de cidades médias, frente a seu padrão regional.

Ao conhecer o processo de urbanização do país é possível identificar várias problemáticas urbanas encontradas em cidades grandes (metrópoles), no entanto, esta parte do trabalho busca identificar quais destes problemas são comuns ao cenário de cidades pequenas como Nova Xavantina.

> Nas grandes cidades hoje, é fácil identificar territórios diferenciados: ali é o bairro das mansões palacetes, acolá o centro de negócios, adiante o bairro boêmio onde rola a vida noturna, mais à frente o distrito industrial, ou ainda o bairro proletário. (...) É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais. É a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial (ROLNIK, 1995, p. 40-41).

Rolnik descreve um cenário urbano encontrado em grandes cidades brasileiras e discutido por vários autores, inclusive Maricato (2008) e Souza (2004), o que nos auxilia a analisar o espaço de cidades menores, como Nova Xavantina e pode ser utilizado para identificar territórios rotulados como áreas com residências de classe média, bairros de população de baixa renda, área comercial.

Porém esses territórios manifestam além da demarcação referenciada um outro problema, o que pode-se chamar de "não demarcação" de espaços, ou seja, ao lado de uma residência a presença de uma marcenaria, aos fundos de uma marmoraria logo a frente de uma escola. Outro exemplo, uma avenida marcada pela presença de lojas, bares, postos de gasolina e nas proximidades um hospital, realidade resultante da falta de planejamento de usos do solo complementares, compatíveis e não compatíveis.

Outrossim, Santos (1994) considera as cidades brasileiras, respeitando as devidas proporções de tamanho (área urbana), população, importância econômica e região em que estão inseridas, apresentam problemas parecidos, e as mazelas sociais presentes nesses espaços representam um modelo de "urbanização corporativa", cujos investimentos se

focalizam no atendimento dos interesses de grandes firmas – ou agentes econômicos de maneira geral – e têm como consequência, a expansão capitalista que "devora" os recursos públicos em prol de agentes econômicos diversos, em detrimento dos gastos sociais.

Corroborando com esta situação, Benévolo (apud MAQUINÉ, 2006) ilustra o perfil das cidades, grande parte da população ocupa irregularmente áreas impróprias para uso residencial (não dispõem de título jurídico de propriedade ou posse), moram em construções humildes e, às vezes, improvisadas (em desrespeito às posturas municipais), e não são atendidas pelos serviços públicos e pelos equipamentos urbanos. A esses cidadãos são negados direitos básicos como o direito à moradia. Esse é também o quadro da maior parte das cidades brasileiras, especialmente as grandes cidades e metrópoles.

No Módulo V, Regularização Fundiária Sustentável para a Inclusão Territorial, elaborado pelo Ministério das Cidades encontra-se a estatística do ano 2000 sobre a situação dos municípios segundo a ocorrência de ilegalidade urbana. Na figura 1, apresenta-se os resultados obtidos pelo estudo do Ministério.

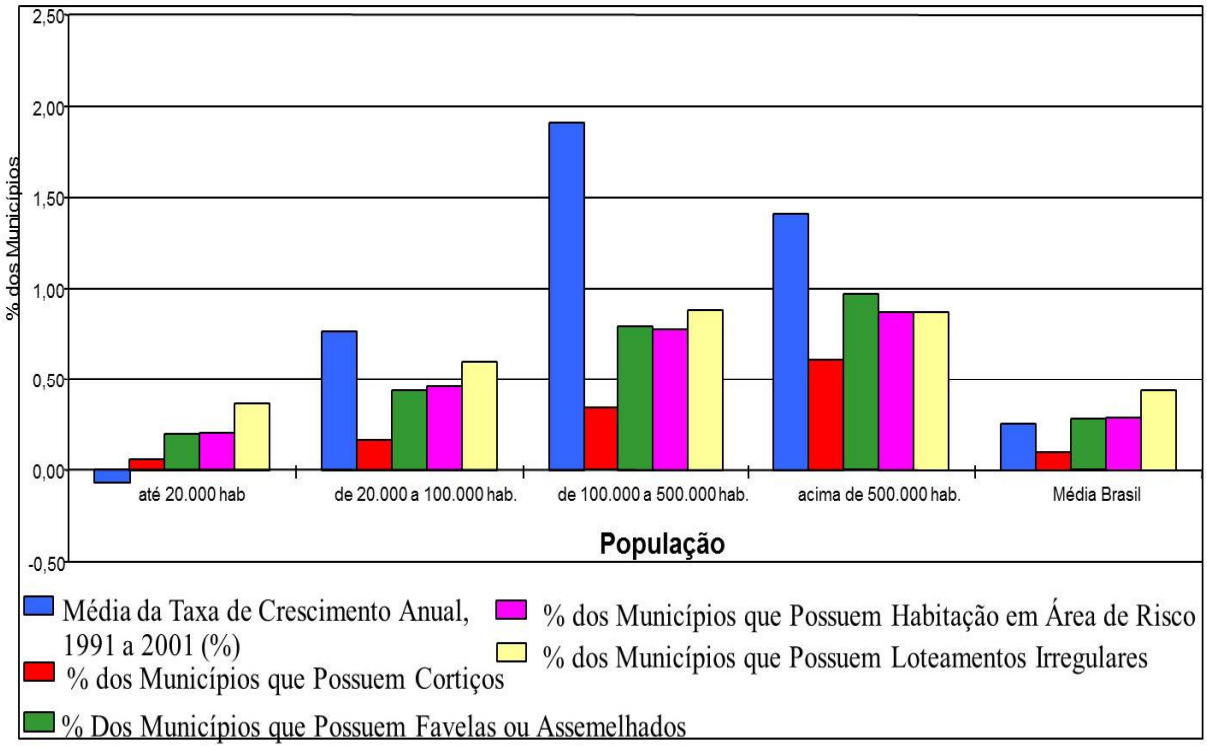


Figura 1 - Ocorrência de ilegalidade urbana no ano 2000 nos municípios brasileiros.
Fonte: Ministério das Cidades[6]

[6] Figura extraída da apresentação do Módulo V – Regularização Fundiária Sustentável para a Inclusão Territorial no Programa Nacional de Capacitação das Cidades, executado pelo Ministério das Cidades.

A partir da Figura, percebe-se algumas diferenças em termos de problemas urbanos de cidades pequenas em comparação à cidades grandes. Segundo o estudo apresentado, em termos de ilegalidade urbana, os loteamentos irregulares são a problemática que ocorre em maior frequência em cidades de pequeno porte, validando a caracterização de Benévolo.

Conforme dados do Ministério das Cidades, 36% dos centros urbanos com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos irregulares e 20% delas têm favelas (BRASIL, 2004b). O percentual não parece significativo ao primeiro olhar, no entanto se considerarmos que em 2001[7], dos 5.561 municípios brasileiros, 4.172 possuíam até 20 mil habitantes, percebe-se que a tendência é aumentar o quantitativo de cidades com esta problemática. A cidade de Nova Xavantina se inclui neste fenômeno, devido à presença de loteamentos irregulares na cidade caracterizados pela insuficiência de infraestrutura (aspecto urbanístico) e também em termos jurídicos, como áreas invadidas.

São considerados loteamentos[8] irregulares, aqueles que não atendam as exigências expressas nas Leis Federal 6.766/79[9] e 9.785/99[10], que podem ser agrupadas em duas categorias: jurídica e urbanística.

Para melhor entendimento, considera-se um loteamento irregular em termos urbanísticos pelos seguintes fatores:

- **Infraestrutura:** quando o loteamento não está adequadamente servido de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, iluminação pública, drenagem superficial, vias com condições de trânsito;
- **Construção:** quando a construção aparentar estado precário, ou seja, falta de condições mínimas de moradia;
- **Sobreposição de lotes:** quando não há definição de limites dos lotes individualizados, havendo partilha de aceso à via pública por mais de uma moradia.

---

7 Em 2001 o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) levantou o número de munícipios de acordo com a faixa de população (OLIVEIRA, 2001).

8 A partir da Lei Federal nº 6.766/79 define-se loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Segundo a mesma lei, lote é um terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. Trata-se como infraestrutura básica: drenagem de águas pluviais, iluminação publica, redes de abastecimento de água e esgoto sanitário, energia domiciliar e pública, além de vias de circulação.

9 Lei 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

10 A Lei 9.785/99 altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

Além das irregularidades urbanísticas, citam-se as irregularidades no âmbito jurídico que são caracterizadas e averiguadas nos seguintes aspectos:

- **Área invadida:** quando um lote é utilizado sem nunca ter sido adquirido/comprado;
- **Loteamento clandestino:** nunca foi apresentado projeto à prefeitura, que desconhece a existência do loteamento; na maior parte das vezes, quem promoveu e vendeu os lotes não era dono da gleba;
- **Loteamento irregular:** foi apresentado algum projeto para a prefeitura, porém a aprovação não foi concluída, tampouco providenciado registro no Cartório. No caso de loteamento irregular, é necessário ainda identificar em qual parte do processo está o problema.

Em síntese, na Figura 2 apresenta-se os fatores que suscitam a caracterização de um loteamento como irregular.

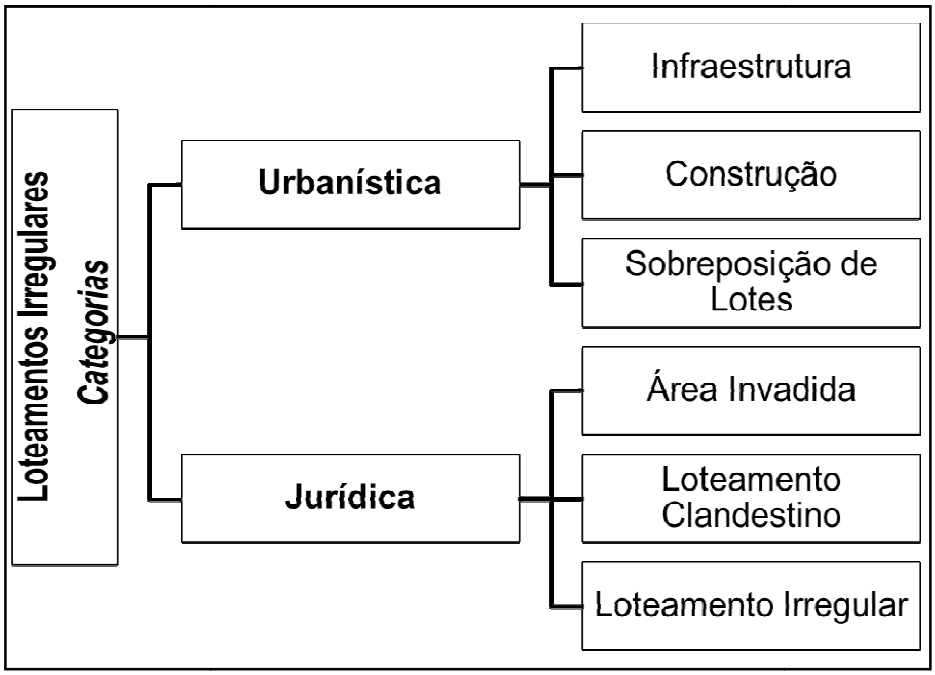


Figura 2 – Tipos e Características de Loteamentos Irregulares

Fonte: Mocelin (2011)

Freitas (2007, p. 86) sugere a "coibição da formação de novos parcelamentos irregulares e sem a infraestrutura adequada, pois esses loteamentos contribuem de forma decisiva para a degradação ambiental". Com esta afirmação, o autor faz menção ao fato destes loteamentos irregulares, em muitos casos formarem-se em áreas de preservação permanente tais como: matas ciliares e encostas de morro, desta forma além da problemática ambiental os moradores destes assentamentos sujeitam-se aos riscos de enfrentarem deslizamentos e inundações. Por fim, o mesmo autor encerra "o município que não combater essa

informalidade terá certamente um forte desequilíbrio urbanístico e ambiental, com a tendência de agravamento da situação".

Além das Leis 6.766/79 e 9.785/99 a gestão municipal pode amparar-se no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), legislação apresentada no próximo tópico e que institui algumas diretrizes, no artigo 2º, quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo.

> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Valendo-se da legislação vigente, para os municípios iniciarem o processo de regularização, independente de a iniciativa partir do loteador irregular ou clandestino, caberá à prefeitura instaurar um processo administrativo com auxílio da corregedoria do estado para notificar o loteador a tomar as devidas providências. A notificação pode ser judicial ou extrajudicial, conforme artigo 49 da Lei nº. 6.766/79 e pode ser feita pela prefeitura ou pelo Ministério Público.

Todavia, acredita-se que junto ao processo de regularização deve-se estabelecer uma política habitacional municipal, visando atender a população de baixa renda para desacelerar ou frear o ciclo de produção de loteamentos irregulares. Pois, regularizar sem interromper, provoca uma demanda permanente por recursos públicos.

1.4. O Planejamento Urbano: Concepções e Formas de Intervenção

Fica mais barato planejar do que posteriormente corrigir pela ausência do planejar[11].
Heliane Prudente Nunes.

[11] Comentário feito pela Professora, membro da Banca de qualificação e defesa deste trabalho.

O planejamento tratado neste capítulo refere-se a uma atividade vinculada ao Estado, pois, a produção do Plano Diretor, objeto de estudo neste trabalho, é de competência do município.

A origem da política urbana brasileira sempre esteve associada, de forma direta ou indireta, aos interesses principalmente das políticas direcionadas ás áreas econômicas (plantas industriais e vilas operárias, tributações etc.). Isto reuniu, numa mesma preocupação, elementos de ordem econômica e social na organização da crise urbana (SOUZA, 1995).

Nesta vertente, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um modelo de cidade desejada (BRASIL, 2005a).

Anteriormente, cita-se que o planejamento urbano no Brasil desta época é tido como atividade intelectual de elaborar planos, desligada das políticas públicas e de ações efetivas do Estado.

As políticas públicas municipais deveriam se orientar na tentativa de minimizar a distância ou a separação que mantém entre a gestão e os movimentos sociais. A elaboração e a luta pela melhoria das condições da vida da população e o ordenamento urbano ficam a critério dos agentes responsáveis pelo planejamento e gestão pública, e não diretamente nas mãos dos que serão diretamente afetados pelas intervenções urbanísticas, a população, distanciando a ideia da gestão e planejamento participativos (LOJKINE, 2003).

Planejamento urbano é conceituado por Villaça (1999, p. 181):

> [...] partindo do presente para o passado. Parte-se do planejamento urbano como se apresenta no discurso contemporâneo para o passado procurando entender sua formação e constituição. O que conduziu os estudos foram praticamente os planos diretores e as ideias de plano, e a partir da palavra plano foi escolhida a expressão planejamento urbano designando uma forma específica de ação ou de discurso do Estado sobre o espaço urbano caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto, conceitua-se aqui planejamento urbano

Partindo deste pressuposto, cria-se a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada EC regulamentadora dos artigos 182[12] e 183[13] da Constituição Federal (1988) e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Oferece instrumentos para que o município possa intervir no processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade (BRASIL, 2005).

O EC estabelece as diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. É instrumento legal que visa combinar a gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, além de introduzir um novo conceito de gestão urbana, objetivando a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia e o saneamento.

Além disso, o EC mantém os princípios básicos estabelecidos na Constituição Federal preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público.

O EC dispõe instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território. Além dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o Estatuto apresenta uma série de novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, e para fazer a gestão democrática do município.

Os instrumentos servem de aporte ao planejamento, e constituem-se de uma base principalmente na legislação urbanística que considera o uso e ocupação do solo urbano, seu parcelamento e uso público. Seriam o Plano Diretor, Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, o Plano Plurianual[14], as Diretrizes Orçamentárias[15], Orçamento Anual[16] e os Planos Setoriais.

---

[12] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

[13] Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[14] Criado no primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1996-1999), o Plano Plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos.

Seguindo, para auxílio aos instrumentos de planejamento, existem os instrumentos tributários e financeiros em especial, os impostos prediais e territoriais; taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social; fundos destinados ao desenvolvimento urbano; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; construção de melhorias e; imposto de renda sobre lucros imobiliários.

Abaixo, baseados em documento elaborado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2005a) explica-se os instrumentos presentes no EC e que podem ser utilizados pelo Plano Diretor Municipal.

É comum encontrar nas cidades terrenos ociosos, cujos proprietários não vendem e não investem em infraestrutura, na espera de investimentos do poder público, por meio da instalação de infraestrutura básica e a implantação de equipamentos urbanos, o que resultam na valorização do local e no aumento do valor de mercado.

Esta ação de caráter especulativo justifica a aplicação dos instrumentos abaixo comentados, os quais favorecem a otimização dos investimentos públicos e penalizam o uso inadequado, fazendo desta forma que a propriedade urbana cumpra a sua função social:

- **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória:** Este instrumento estabelece um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que deverá ser aplicado por um período de cinco anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área ainda não tiver sido ocupada com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, e o proprietário será ressarcido com pagamento em títulos da dívida pública;

  A partir da aplicação deste instrumento, pode-se otimizar os investimentos públicos e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social.
- **IPTU Progressivo no Tempo Desapropriação com Pagamento em Títulos:** É um conjunto de instrumentos que serve para penalizar o proprietário urbano que retém

---

Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao:PL>

[15] A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LDO/Elaboracao:PL?p_ano=2011>

[16] A lei orçamentária anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos.
Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL>

terrenos para fins de especulação imobiliária. A aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o Estatuto, mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel (OLIVEIRA, B., 2007).

- **Consórcio Imobiliário:** É um mecanismo que viabiliza uma parceria entre o poder público e o proprietário de um terreno. O proprietário transfere ao poder público municipal um imóvel, e este se responsabiliza pela construção de um empreendimento imobiliário no local. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades (casas, apartamentos ou espaços comerciais) em valor equivalente ao preço da terra antes das obras de loteamento e urbanização terem sido realizadas;
- **Direito de Superfície:** É um instrumento que separa a propriedade do lote do direito de usá-lo. Estabelece que o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo de um lote pode ser concedido, comprado ou vendido independentemente da propriedade do lote. As negociações com o direito de superfície podem ser feitas por um tempo determinado ou indeterminado, e podem ser onerosas ou gratuitas. O Direito de Superfície permite, por exemplo, que o poder público cobre das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do seu subsolo, ou espaço aéreo;
- **Transferência do Direito de Construir:** A Transferência do Direito de Construir permite que o proprietário transfira o direito de construir de um determinado lote para terceiros e/ou para outra área. Pode ser utilizada com o objetivo de preservar imóveis com valores históricos, paisagísticos ou áreas frágeis do ponto de vista ambiental. É uma forma de compensação ao proprietário que tem restringido o uso de determinada propriedade.
- **Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado:** Permite ao poder público recuperar parte dos investimentos que são feitos na infraestrutura da cidade e que resultam em valorização dos terrenos privados. A Prefeitura estabelece no Plano Diretor o coeficiente básico de utilização dos lotes e os que quiserem edificar além desse limite deverão pagar ao poder público por esse direito. A Prefeitura estabelece também um valor para a venda desse potencial construtivo e onde estes recursos serão aplicados;

- **Outorga Onerosa de Alteração de Uso:** Instrumento que permite que o proprietário pague ao município pela alteração de uso do solo, desde que essa seja permitida pelo poder público através da demarcação de áreas no Plano Diretor onde essa mudança de uso pode ocorrer. Um exemplo disso é a mudança de solo rural para urbano em novas frentes de urbanização, muito frequente nos municípios acostumados a promover a expansão urbana através do redesenho de seu perímetro.

Vale-se mencionar que os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa do direito de construir e da outorga de alteração de uso deverão ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico (OLIVEIRA, B., 2007).

- **Operações Urbanas Consorciadas:** Viabiliza uma transformação estrutural de um setor da cidade, através de um projeto urbano implantado em parceria com proprietários, poder público e investidores privados. A Operação Urbana define um perímetro dentro do qual valem regras específicas de utilização do solo (diferentes das regras gerais da zona onde o projeto está inserido), gerando potenciais adicionais de aproveitamento dos terrenos que são vendidos aos parceiros. Os recursos desta venda custeiam os investimentos previstos no projeto da própria operação;
- **Direito de Preempção:** Garante ao Município a prioridade para a compra de determinado terreno, no momento em que este for oferecido à venda no mercado. O poder público define no Plano Diretor as áreas onde quer exercer o Direito de Preempção, que serão áreas destinadas a fins coletivos.

O direito de preempção propicia ao município planejar-se na escolha de terrenos que favoreçam o acesso da comunidade aos novos equipamentos ou obras de serviços básicos.

- **Usucapião Especial de Imóvel Urbano:** Facilita a regularização da posse de um determinado terreno urbano privado, onde a população já vive há mais de cinco anos. Pode ser assegurado àqueles que não tiverem outra propriedade urbana e comprovarem posse de uma área de até 250m^2, sem que essa posse tenha sido reclamada pelo proprietário. Para terrenos maiores, a Usucapião pode ser assegurado de forma coletiva, ou seja, várias famílias recebem a regularização de uma única área, como um condomínio. Pode-se dizer que é um instrumento voltado a redução de desigualdades sociais em termos de habitação;

- **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia:** Permite a regularização de ocupações irregulares em terras públicas municipais, estaduais ou federais. Aquele que possuir uma área de até 250m^2, para fins de moradia, que não tenha outra propriedade rural ou urbana, tem o direito de receber do poder público a concessão de uso do imóvel. Assim como a Usucapião, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia pode ser assegurada de forma coletiva, ou seja, várias famílias recebem a regularização de uma única área, como um condomínio. No caso da área ocupada ser uma área que coloca em risco a vida e a saúde dos ocupantes – como, por exemplo, áreas alagáveis, encostas com risco de desmoronamento, mangues – pode ocorrer a concessão de outra área, para onde serão removidos os ocupantes da área de risco;
- **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):** São áreas delimitadas da cidade, dentro das quais é garantido o uso para habitação de interesse social. É uma maneira de assegurar terras bem localizadas e providas de infraestrutura para o uso dos mais pobres. Existem três tipos de ZEIS: de favelas que definem parâmetros urbanísticos específicos para assegurar a posse e permitir a regularização delas; de cortiços, que permitem que a população permaneça morando e a requalificação dos cortiços; e de vazios urbanos, que marcam terrenos não edificados ou subedificados onde só poderá ser edificada a habitação de interesse social.

  Não suficiente, os instrumentos de democratização da gestão urbana são:
- **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV):** Estudos de Impacto de Vizinhança servem para medir o efeito de futuros grandes empreendimentos sobre a região onde esses empreendimentos serão construídos. Estes impactos podem ser urbanísticos (no trânsito, na área desmatada, no adensamento etc.) ou socioeconômicos (na estrutura de emprego e renda, nos negócios que podem ser atraídos ou expulsos).
- **Gestão Participativa do Orçamento:** A Gestão Participativa do Orçamento ou Orçamento Participativo significa a participação da população nas decisões de como será gasto o dinheiro público no ano seguinte. O Orçamento Participativo baseia-se em assembléias realizadas nas diferentes regiões da cidade, nas quais são escolhidas as prioridades de investimento da cidade e são eleitos os delegados, que representam um número determinado de cidadãos (por exemplo, um delegado para cada dez cidadãos). Estes delegados votarão nas assembleias que decidem onde será alocado o dinheiro no projeto de lei do orçamento público do ano seguinte.

- **Iniciativa Popular de Projetos de Lei:** A população também pode propor planos, projetos ou alterações na legislação, por meio da iniciativa popular de projetos de lei, isso não é privilégio da Prefeitura ou do Legislativo. Um projeto de iniciativa popular deve reunir um grande número de assinaturas de cidadãos (número que deve ser definido em lei no próprio município), e deve tramitar e ser votado normalmente na Câmara.
- **IPTU:** É um imposto cobrado sobre o valor da terra, ou seja, sobre a propriedade, com objetivo de arrecadação municipal. Qualquer alteração de valor de cobrança de IPTU passa pela revisão da Planta Genérica de Valores ou pela revisão das alíquotas cobradas e deve ser aprovada pela Câmara de Vereadores. É possível isentar alguns proprietários dessa cobrança, por exemplo, a população de baixa renda. E também é possível cobrar alíquotas diferenciadas, de acordo com o valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte;
- **Contribuição de Melhoria:** É uma contribuição sobre a valorização da terra promovida por obras públicas de infraestrutura e serviços públicos, visando com essa recuperação financiar as obras em áreas já ocupadas. É muito utilizada para financiar a pavimentação ou iluminação pública. O total máximo que o poder público está autorizado a cobrar dos proprietários é o custo do investimento. Para cobrar a contribuição, não é necessário que a obra esteja concluída, ela pode ser cobrada durante a obra;

Elucidados os instrumentos, revê-se a experiência de planejamento urbano no país e percebe-se o quanto é voltado para os grandes e médios municípios. O próprio Estatuto da Cidade traz, nos seus instrumentos, processos característicos desses municípios. Portanto, é, ainda, necessária a formulação de uma política urbana voltada a municípios de pequeno porte.

A legislação que rege o planejamento no Brasil ignora a realidade enfrentada por pequenos municípios, sendo que o EC não responde, de forma satisfatória, aos seus problemas.

> [...] os pequenos municípios seguramente sofrem com a falta de definição de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento e, portanto, não devem abrir mão de construir seu referencial para cuidar do seu território e orientar o desenvolvimento urbano. Mais que isso, todos os municípios têm por atribuição constitucional a responsabilidade de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo e criar condições para o desenvolvimento sustentável e mais justo do seu território (BRASIL, 2004a, p. 69).

A partir destas considerações, o Ministério das Cidades estabelece que os pequenos municípios sejam planejados de forma integrada à microrregião, e sugerem a seguinte classificação: (BRASIL, 2004a):

- Grupo 1: Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades, em que a expansão de suas atividades se dá como transbordamento da cidade-polo.
- Grupo 2: Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. A economia é baseada nas atividades ligadas ao meio natural. Há, portanto, uma profunda sinergia entre atividades urbanas e rurais.

No âmbito do planejamento de Nova Xavantina, cita-se a Lei Orgânica Municipal (1991) que prevê no Capítulo IV, Artigo 91: "O Município deverá organizar sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade".

A referida Lei incorpora a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no Artigo 92, e coloca que o documento considerará no seu conjunto, os aspectos físico, econômico, social, administrativos ecológico, cultural e educacional. Salvo, a mesma ressalva que o Plano Diretor deve ser adequado aos recursos financeiros do Município e às suas exigências e peculiaridades administrativas.

Entende-se que a ideia central de uma política urbana, envolvendo o planejamento e a gestão, deva priorizar a manutenção e a promoção da função social da cidade e da propriedade e deva estimular o modelo de desenvolvimento como um fator de diminuição de injustiças sociais e melhoria da qualidade de vida.

É, portanto, atribuído ao Município à competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse social, suplementando as legislações federal e estadual no que for necessário para atender às necessidades locais, promovendo o ordenamento territorial por meio de planejamento e controle, do parcelamento e da ocupação e uso do solo urbano (BRASIL, 2005, p. 30).

1.5. Plano Diretor: Conceitos, Objetivos e Aspectos de Análise

O planejamento urbano é um processo contínuo, do qual o plano diretor constitui um momento. O plano diretor é uma lei municipal, aprovada na Câmara, que corresponde ao

conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo, que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município.

É o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e deve ser elaborado e implementado com ampla participação popular.

O plano diretor (PD) é parte integrante do processo de planejamento municipal: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. A vinculação entre os instrumentos de planejamento e as ações de governo é o elemento que garantirá a efetividade do plano diretor, desde que o processo seja acompanhado e fiscalizado pela população, poder legislativo e sociedade civil.

São atribuídas como funções do PD: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana sirva aos objetivos anteriores e fazer cumprir as determinações do EC.

Desta forma, os princípios constitucionais norteadores do PD são: da função social da propriedade; do desenvolvimento sustentável; das funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social; da participação popular. Quanto à obrigatoriedade do plano para os municípios, cita-se os termos do artigo 41 cidades:

- Com mais de vinte mil habitantes;
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º[17] do artigo 182 da Constituição Federal;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo;
- Impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Para os Municípios que não estejam nas situações previstas no artigo 41, o PD não é obrigatório. Porém, tornar-se-á obrigatório se o Município pretender utilizar os instrumentos da edificação ou parcelamento compulsório, do imposto sobre a propriedade progressivo no

[17] § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, bem como a outorga onerosa do direito de construir, com base no inciso III do artigo 41.

Além disso, o Município deve observar os princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes gerais desta política previstas no artigo 2° do EC para o estabelecimento das normas e instrumentos do Plano Diretor, considerando o disposto no artigo 39 do EC:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O PD deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade avançando para o chamado Plano Diretor Participativo. O Ministério das Cidades esquematiza o processo de elaboração e implementação do PD da seguinte forma:

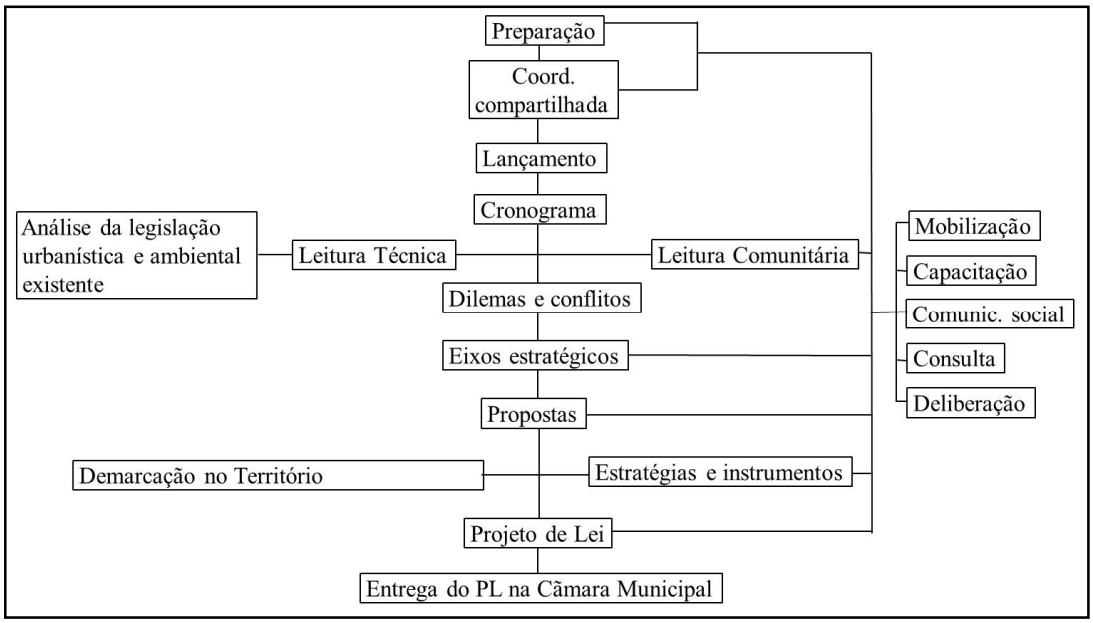


Figura 3 - Figura 4 - Processo de Elaboração e Implementação do Plano Diretor Participativo.

Fonte: Ministério das Cidades[18]

Deste processo destacam-se as etapas de Leitura Técnica e Leitura Comunitária. Sendo a primeira constituída pelo trabalho dos técnicos da Prefeitura e a segunda etapa envolve diferentes segmentos da comunidade, incorporando a participação popular que após a consolidação do PD implica na execução da Gestão Democrática.

[18] Figura extraída da apresentação do Módulo III – Processo de Elaboração e Implementação do Plano Diretor Participativo, no Programa Nacional de Capacitação das Cidades, executado pelo Ministério das Cidades.

Na Figura 4, apresenta-se o conteúdo de cada uma destas etapas e seus respectivos objetivos:

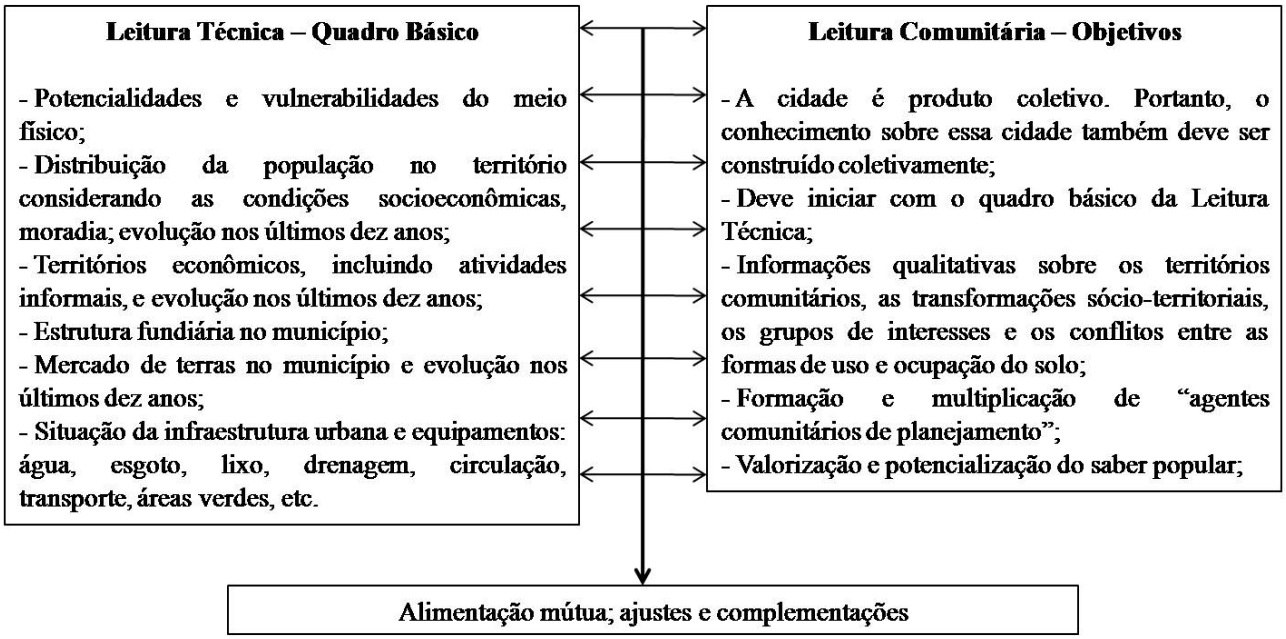


Figura 5 – Conteúdo das etapas de leitura técnica e leitura comunitária na elaboração do plano diretor.
Fonte: Ministério das Cidades[19].

Na fase da leitura técnica o zoneamento é uma ferramenta muito utilizada para estabelecer um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupação (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Dessa maneira, circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana. O zoneamento define ainda áreas de interesse de uso, as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação.

A partir do trabalho realizados pelos técnicas que a leitura comunitária pode reunir materiais que incentive e oriente a discussão da comunidade.

Conceituada como fase de eclosão, a primeira fase do planejamento aponta a aplicabilidade do envolvimento da sociedade sobre a intervenção no objeto.

> [...] visando identificar necessidades e desejos, os quais, conhecidos, discutidos e definidos, criarão condições para o engajamento social e políticos das comunidades, e consequentemente um clima propício para a continuidade das ações e das demais fases do planejamento. É assim, em um primeiro momento, o ato de auscultar a população para entender suas necessidades e, ao mesmo tempo, transmitir-lhe informações técnicas sobre o processo de planejamento e as possibilidades e

[19] Figura extraída da apresentação do Módulo III – Processo de Elaboração e Implementação do Plano Diretor Participativo, no Programa Nacional de Capacitação das Cidades, executado pelo Ministério das Cidades.

> limitações de um trabalho dessa amplitude em seu município (PHILIPPI JR.; ROMÉRO; BRUNA, 2004, p.8).

Entretanto, ressalta-se que esta fase necessita da colaboração de profissionais qualificados, atuando como mediadores que otimizem a reflexão da comunidade sobre a função social da propriedade, dos direitos e deveres de cada um sobre esta. Desta maneira, os planos traçados por esses profissionais podem atingir níveis de êxito tendo em vista que a comunidade opina e é sensibilizada sobre o processo.

A cidade, agrupamento de diferentes indivíduos ou grupos defendem seus distintos interesses sobre a localização de suas diversas adaptações. Esta disparidade de opiniões perpetua debates constantes a respeito da melhor tomada de decisão sobre as questões espaciais. Em virtude, técnicos buscam a metodologia mais aplicada para amenizar o quadro e encontram outro impasse: como atender uma demanda social sem incluir a perspectiva popular? E é essa questão que reforça a proposta do planejamento participativo sob as problemáticas da desordem urbana.

Com base no parágrafo único do artigo 1°, combinado com o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do PD e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores.

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases, o que pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo, devendo ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade.

Incorporando esta concepção de planejamento prevista no texto constitucional, o EC aponta os mecanismos de participação popular no Plano Diretor. Conforme o § 4º do artigo 40 do EC, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

> I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
>
> II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
>
> III – O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A participação popular não se restringe apenas a elaboração do PD, após a constituição do plano a comunidade tem o direito de cobrar do Poder Executivo e Legislativo a

implementação das propostas inseridas e acompanhar a execução do mesmo para avaliar os resultados das ações.

Desta forma, a gestão democrática é inclusa pelo EC a fim de romper a tradição de planejamento tecnocrático, descomprometido com a realidade social. Gomes (2007, p. 115) relata que "um dos grandes avanços da legislação brasileira foi à incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público mediante a gestão democrática disposta no EC".

A autora baseada na visão peculiar de André Franco Montoro visualiza a participação popular de um ponto de vista diferenciado, relacionando-a com a descentralização.

> a descentralização e a participação são formas de denotar a importância do município na democracia. O destino da democracia no Brasil está estreitamente ligado à descentralização do poder e à participação da sociedade. Nesse contexto, a descentralização de responsabilidades revela ser o melhor caminho para a solução dos problemas socioambientais, tendo em vista que as iniciativas e as atividades locais estão mais perto da população e, por isso, são mais realistas e eficientes. A seu ver, descentralizar é colocar o governo mais perto do povo e, por isso, torná-lo mais participativo, mais eficiente e mais democrático (GOMES, 2007, p. 117).

Mas o que representa esta forma de gestão?

> A gestão democrática é a efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. Esta participação pode ser efetivada diretamente pelos cidadãos, como também por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais da população. Deve estar pautada, nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade (OLIVEIRA; MOREIRA, 2006, p. 02).

O EC retrata "gestão democrática por meio da participação da população de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2004a, p.17).

E no Artigo 43 estabelecem-se os instrumentos que garantem a aplicação desta, a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular em projetos de lei, planos e programas que visem ao desenvolvimento urbano (Ibidem, p. 34).

Esta nova metodologia de participação, proposta pelo Estatuto abre a discussão para a abordagem do Estado de direito, conforme Habermas (apud GOMES, 2007, p. 67) a "soberania popular não se incorpora mais numa reunião de cidadãos autônomos, mas se volta para as formas de comunicação que circulam através de foros sociais e corpos legislativos". Todavia essa comunicação propicia um diálogo que aproxima a gestão municipal às perspectivas da população.

Baseado nas palavras do autor supra citado compreende-se que as decisões tomadas pela administração pública devem ser fundamentadas na vontade popular, ou seja, a gestão municipal ao estabelecer um canal de comunicação com o povo passa a atentar-se as reais necessidades e cria programas, planos e ações mais efetivos.

Em suma, entende-se que decisões referentes às políticas públicas, para expressarem legitimidade, devem refletir a vontade coletiva organizada, por meio da participação política em fóruns públicos de debates. O Plano Diretor deve ter sua construção com base no coletivo, com espaço de debates dos cidadãos decidindo estratégias de intervenção no território. Vale-se ressaltar a importância da comunidade acompanhar todas as etapas de construção do plano, aplicação e revisão, conforme orientação do Estatuto.

Desta forma, o Ministério das Cidades com a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo - Cidades de Todos confeccionou um Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, entre outras iniciativas que fomentam o princípio da gestão democrática como norteadora do planejamento territorial para os municípios brasileiros (OLIVEIRA; MOREIRA, 2006).

Contudo, muitas cidades brasileiras elaboraram e aprovaram os seus planos diretores, nas câmaras Municipais, sem a participação legítima de grupos menos favorecidos na política pública local. Esse cenário postula formular algumas possíveis justificativas para tal nos dois lados, comunidade e poder executivo: 1) não existe interesse pela maioria da comunidade, 2) não são capacitados politicamente para participar da discussão sob sua cidade; já na esfera da administração pública denota-se 1) a preocupação em elaborar o documento apenas para cumprir uma determinação legal, 2) a prevalência do olhar tecnicista e político como percepção de melhor alternativa.

Em leitura da obra de Gomes (2007) observa-se uma tendência cultural de resistência à implementação de um modelo de gestão administrativa participativa, ao passo que muitos gestores públicos municipais enfrentam dificuldades na gestão dos seus territórios.

Essa propensão relatada pela autora permite uma análise crítica em três perspectivas:

> desconhecimento de participação, referindo-se à ignorância total destas discussões, algumas vezes devido a não divulgação do processo; participação acomodada, quando o cidadão é chamado a compartilhar, a se comprometer pela gestão democrática, porém não entende o que está de fato ocorrendo, servindo apenas para legitimar os interesses de grupos dominantes; e, finalmente, a participação ativa, caracterizada por um movimento vivo das forças sociais, no qual todos os segmentos estão atentos para fazer valer os seus interesses sociais (RODRIGUES apud MOREIRA, 2008, p. 14).

Fica evidente a importância da população em todas as fases de constituição do Plano Diretor. Contudo, assinala-se que esta participação torna-se não suficiente ou satisfatória se os principais interessados não estiverem preparados para empregar suas opiniões ou se todos os grupos interessados participarem. O desconhecimento sobre as ações prioritárias que o PD deve contemplar e os objetivos propostos pelo documento devem ser de conhecimento de toda a sociedade.

Neste sentido, verifica-se um desafio enfrentado pelos municípios para preparar a população de todas as camadas sociais e ao mesmo tempo despertar interesse para esta acompanhar o processo do Plano Diretor.

> Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria – as camadas de baixa renda – não se interessa pelos debates é porquê o assunto não diz respeito aos seus interesses aos seus problemas (VILLAÇA, 2005, p. 54).

Não obstante, compreende-se que este gargalo apresentado no diálogo entre comunidade e administração pública permite o regresso dos avanços da política urbana e conduz a velha discussão das problemáticas urbanas. A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político em nome de todas as demandas sociais por meio do exercício da cidadania.

Em virtude, uma alternativa sugerida e aplicada neste trabalho para identificar os problemas frequentemente encontrados em Nova Xavantina, independente do porte, sob uma

perspectiva democrática foi a consulta popular com a abordagem aos representantes dos bairros da cidade.

A inclusão dos presidentes de bairros foi uma opção para o início do trabalho de despertar o interesse da comunidade em conhecer o que é o Plano Diretor. Tendo em vista, que os presidentes são residentes antigos do bairro que presidem, são pessoas simples, trabalhadores assalariados ou em alguns casos desempregados, que conhecem todos os moradores e são receptivos ao debate dos problemas do seu bairro. Ainda, exercem um cargo representativo junto aos seus sem remuneração ou benefícios financeiros.

O presidente de bairro é um exemplo de interesse de participação da comunidade. Cabe aos responsáveis pela elaboração do PD estruturar instrumentos que possibilitem que a comunidade seja ouvida, de preferência, como é o caso desta pesquisa, ouvi-los em seu local de origem ou sua residência. Audiências ou reuniões repletas de cerimoniais inibem e não são atrativas, consomem tempo e geralmente não transmitem a mensagem adequada pelos participantes ouvintes e o *feedback* para os transmissores da mesma.

Outra ferramenta para integrar a comunidade são os meios de comunicação e tecnológicos, tais como a internet e a mídia falada. Espaços como portais, áreas disponíveis para reclamações ou sugestões na imprensa local e em outros espaços públicos, preferencialmente, em pontos que circulem pessoas menos favorecidas, podem ser interessantes para consolidar uma participação democrática.

Esta pesquisa abrange apenas a interação com a zona urbana, mas vale-se mencionar que a participação deve englobar a comunidade da zona rural, para tal deve-se considerar alguns condicionantes de sua rotina que permita-os receber ou comparecer a reuniões, como horário, local, distância para o deslocamento e a forma de comunicação. Geralmente, a população rural é pouco reconhecida neste processo, devido à reduzida proporção populacional comparada ao meio urbano e generalizada muitas vezes a um único grupo com o mesmo perfil: assentados, chacareiros e latifundiários são rotulados na discussão como produtores rurais. Reforça-se que assim como no perímetro urbano, no meio rural existem diferentes camadas sociais no campo que merecem estratégias diferenciadas para serem atingidas.

Em suma, com o amparo da gestão democrática, acredita-se numa atuação conjunta entre comunidade e o Estado, o qual favorece a gestão e fiscalização dos bens públicos. Esta forma de gestão da cidade pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania.

Compete ao município diagnosticar a melhor forma de comprometer e chamar o cidadão para participar desta responsabilidade.

CAPÍTULO 2
A CIDADE DE NOVA XAVANTINA – MT

2.1. Localização e aspectos naturais da área urbana.

O Estado de Mato Grosso possui 141 municípios, agrupados em 22 microrregiões político-administrativas, que fazem parte de 5 mesorregiões definidas pelo IBGE. Nova Xavantina, nesta classificação pertence a Mesorregião Nordeste Mato-grossense e Microrregião Canarana (SEPLAN, 2008).

Em 2001, através de estudos produzidos pela SEPLAN/MT, foi realizada uma nova regionalização do Estado e foram definidas 12 Regiões de Planejamento.

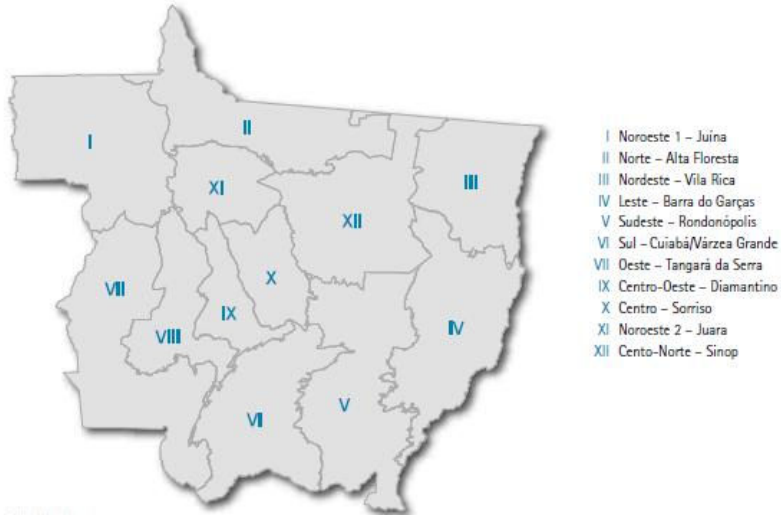


Figura 6 – Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso
Fonte: SEPLAN (2008)

Nova Xavantina está localizada na Região de Planejamento IV, ao leste do Estado de Mato Grosso, com uma extensão de 5.566.29 km^2, distante 651 km da Capital Cuiabá. O município faz limites com os municípios de Água Boa, Campinápolis, Cocalinho, Araguaiana, Barra do Garças e Novo São Joaquim (FERREIRA, 2001).

O perímetro urbano da cidade possui uma área de 3.121 hectares de acordo com a Lei nº. 74 de 02 de Setembro de 1983.

2.1.1. Aspectos econômicos

A Região IV – Barra do Garças é composta por 17 municípios e ocupa a sétima posição em representatividade na produção de riqueza do Estado com um Valor Adicionado (VA[20]) de R$ 1.837,4 milhões, em 2005. Serviços é a atividade predominante na região, com 56,16%, do VA, seguida pela Agropecuária, com 39,64%, e a Indústria, com 14,20% (SEPLAN, 2008).

Chama-se a atenção para os municípios que sobressaem com a participação do VA no Estado, na região IV: Barra do Garças (1,4% do VA), Água Boa (0,70% do VA) e Canarana (0,65% do VA), em contraposição Nova Xavantina apresenta 0,45% do VA (Ibidem).

Dos três setores econômicos destaca-se o setor de serviços com o maior VA R$ 76.570, em seguida a agropecuária R$ 64.805 e por fim, a indústria R$ 9.454 que comparada ao VA dos municípios supra citados compreende-se a disparidade e a inferioridade de Nova Xavantina neste quesito. Apesar do VA do setor de serviços apresentar-se como sobressalente, explica-se esse crescimento vindo da demanda de produtos e serviços do setor primário do município (agropecuária).

Ademais, muitas trabalham com a rotatividade lavoura/ pastagem, sendo a soja e o rebanho bovino o mais comumente encontrado. Segundo, o IBGE em 2005 plantou-se cerca de 36.000 hectares em Nova Xavantina, já na pecuária bovina existem aproximadamente 270.929 cabeças de gado.

Em 2004, o PIB do município era de 124 milhões de reais. O PIB *per capita* do município R$ 7.072 é inferior à média estadual e nacional (SEPLAN, 2008). Logo, em 2008 o PIB aumentou para 221 milhões de reais (IBGE, 2010).

2.1.2. Aspectos sociais

Em contraponto ao indicador PIB, averígua-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), pois este índice considera características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

---

[20] No processo de estimação do Valor Adicionado (cuja agregação resulta no Produto Interno Bruto estadual), utilizam-se procedimentos que consiste na elaboração do PIB pelo chamado método da produção. Este método permite deduzir o Valor Bruto da Produção (VBP) em cada período contábil e em todas as classes de atividade econômica, as parcelas relativas ao Consumo Intermediário demandado pelos diversos processos produtivos. Desse modo, chega-se ao Valor Adicionado Bruto (VAB), que representa a contribuição de cada unidade produtora ao Produto Interno Bruto Estadual (VAB = VBP–CI).

Para tal, os dados apresentados foram obtidos utilizando a metodologia do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Desta forma, o IDHM está equacionado em três sub índices direcionados às análises educacionais, renda e de longevidade de uma população.

Sendo assim, apresenta-se no quadro a seguir o IDHM de Nova Xavantina:

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000 Nova Xavantina – MT		
Especificação	***1991***	***2000***
IDHM – Educação	0,744	0,857
IDHM – Renda	0,623	0,687
IDHM – Longevidade	0,672	0,735
IDHM – Municipal	0,680	0,760

Tabela 1 – Índice de desenvolvimento humano municipal de Nova Xavantina
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000).

Os índices variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. O Programa das Nações Unidas recomenda que todo município deve procurar se manter num IDH – Médio igual ou superior a 0,800.

Atualmente, a cidade ocupa a 35ª posição no IDH no Estado de Mato Grosso e a 1.571ª posição entre os municípios brasileiros. Em comparação aos municípios com melhores IDHM, percebe-se que caso mantivesse esta taxa de crescimento do IDH-M, o município levaria 14,8 anos para alcançar São Caetano do Sul (SP), o município com melhor IDH–M do Brasil (0,919) e 6,3 anos para alcançar Sorriso (MT) o melhor IDH-M do Estado (0,824).

Todavia, para melhorar estes índices o Governo aconselha o aprimoramento das políticas públicas de saúde e de saneamento, por consequência, o resultado será um IDH – Longevidade maior. Também melhorar o acesso à educação, aumentando o número de anos de estudo da população e reduzindo o índice de analfabetismo e o resultado será um IDH – Educação maior. Finalmente, priorizar os esforços em ações que gerem trabalho e renda no município, promover o acesso à qualificação profissional da população e o resultado será um IDH – Renda maior.

Neste aspecto é oportuno ressaltar que este trabalho selecionou esses setores, dentre outros, para definir as diretrizes orientadas a melhorar o IDH e as condições sociais de vida.

A atividade econômica que mais emprega no município é o comércio. Para cada dez postos de trabalho sete eram ocupados por homens e três por mulheres no ano de 2005 (IBGE).

Quanto a população economicamente ativa (PEA), o município totalizava em 2000 cerca de 8.531 habitantes, ou seja, 47,8% da população do município. O salário médio com CTPS era de R$ 491,43 e o índice de desemprego da PEA era de 14,7% (Ibidem).

Em 2000, no município de Nova Xavantina, 71,3% da renda dos habitantes eram provenientes do seu trabalho e 11,1% eram oriundas de transferências governamentais (exemplo aposentadoria ou pensão). A concentração de renda dos 10% mais ricos da população era de 50,5% do total da renda do município, número este inferior à média do Estado de Mato Grosso e do Brasil no mesmo ano (Ibidem).

Conforme registros do IBGE de 1980, o município de Nova Xavantina tinha uma população de 20.273 habitantes, sendo 7.624 urbanos e 12.649 rurais. Logo em 1985, a Prefeitura mensurava cerca de 28.300 habitantes no município, contudo um ano depois a emancipação do Distrito de Campinápolis reduz o quantitativo populacional para 18.766 (IBGE, 1988). No inicio dos anos 90 a população reduz e apresenta variações de aumento, porém seguindo o ritmo de deslocamento demográfico do país, a cidade perde seu contingente populacional chegando em 2007 com 18.657 habitantes (CARPENTIERI, 2008).

Na figura a seguir, visualiza-se essa variação do crescimento populacional de Nova Xavantina.

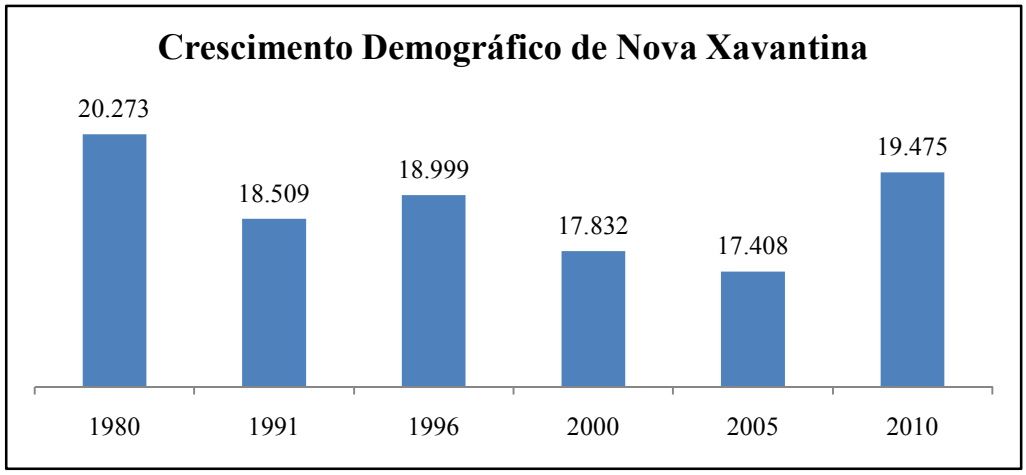


Figura 7 – Crescimento demográfico de Nova Xavantina entre 1980 a 2010.
Fonte: IBGE (2010)

Além do crescimento demográfico, outro índice a ser considerado é a urbanização dos municípios. Nos anos 80, o Estado enfrenta uma mudança no perfil de seus municípios a redistribuição rural-urbana da população.

Nesse período, ao mesmo tempo em que a população total do Estado superava o ritmo de crescimento alcançado na década anterior (6,3% ao ano, na década dos 70, contra 6,6%, na dos 80), registrava-se também um grande diferencial de crescimento entre as situações domiciliares rural urbana. Entre as duas décadas, a taxa de crescimento urbano se acelerou em 61% e o crescimento rural foi reduzido em 53%, resultando desse descompasso a mudança de característica da população que, de majoritariamente rural, passou a ser predominantemente urbana.

Após a década de 80 até ano 2000 observa-se que Nova Xavantina segue a tendência de urbanização do Estado e do país. Porém, em 2010 houve uma redução no crescimento da população urbana e um mínimo aumento na população rural, contrariando a sistemática de urbanização dos últimos anos e contrapondo a dinâmica do cenário nacional.

Censo Populacional	**Nova Xavantina**		**Mato Grosso**		**Brasil**	
	Urbana	**Rural**	**Urbana**	**Rural**	**Urbana**	**Rural**
1980	37,5%	62,5%	57,5%	42,5%	67,6%	32,4%
1991	72,3%	27,7%	73,3%	26,7%	75,6%	24,4%
1996	76,1%	23,9%	75,8%	24,2%	78,4%	21,6%
2000	81,3%	18,7%	79,4%	20,6%	81,3%	18,8%
2010	**80,7%**	**19,2%**	81,9%	18,1%	84,3%	15,6%

Tabela 2 – Comparativo da distribuição populacional de Nova Xavantina, com o Estado e o país.
Fonte: IBGE (1980 e 2010)

Sobre a situação demográfica de Nova Xavantina, BONFANTI (2006, p. 56) alerta:

> Nova Xavantina apresenta um quadro praticamente estagnado em termos de população. Os índices negativos não são ainda alarmantes, mas requerem atenção e uma profunda avaliação na estrutura econômica, no sentido de definir e redefinir atividades que envolvam mais mão-de-obra produzam riqueza para o maior numero possível de pessoas, sejam sustentáveis economicamente e formem uma cadeia produtiva envolvendo outros setores e segmentos da sociedade.

Com esta afirmação pode-se inferir que um dos fatores responsáveis pela variação da demografia xavantinense é a insuficiência de ofertas de postos de trabalho. O autor enfatiza a

necessidade do município refletir sobre sua estrutura econômica e redesenhar sua dinâmica de produção e mercado.

Não há estudos que explique ou analise o crescimento populacional de Nova Xavantina, os reais fatores indutores para a evasão do município. No entanto, o caso da referida cidade pode ser mais um exemplo de muitas cidades de pequeno porte no país, que registram migração rumo a cidades grandes:

Borja e Castells (1998, p. 35) mencionam o referenciado poder de atração das cidades "*las grandes ciudades ofrecen las mejores oportunidades para el desarollo de las personas, desde la educacion de los hijos al acceso a la cultura y a la diversión, asi como la proximidade a los centros de poder e los círculos de prestigio social*".

Pelo pensamento dos autores percebe-se que as cidades pequenas não oferecem estruturas e serviços que atendam, suficientemente, as necessidades de seus residentes. Em Nova Xavantina, a busca por empregos e mais opções de cursos de nível superior podem influenciar o deslocamento para cidades grandes. Em virtude, considera-se que os fatores indutores para o crescimento ou decrescimento demográfico do município pode ser um ponto a ser considerado na elaboração do PD.

2.2. Origem Histórica: os marcos de ocupação

Terras férteis, águas puras, gente forte, todos lutam com um só Ideal.
(Hino de Nova Xavantina).

Esta parte do trabalho visa ilustrar o início da ocupação do objeto de estudo, de forma, a demonstrar a influência deste período no cenário atual sobre o uso do território e suas problemáticas.

A história de Nova Xavantina é caracterizada pelo desenvolvimento de duas formas de ocupação oficiais, no início da década de 40, com a implantação da Fundação Brasil Central (FBC) e na década de 70 pela inclusão de terras do município em projetos de colonização oficiais e privados, implantados em Mato Grosso.

A criação da FBC tinha como objetivo mapear e criar núcleos populacionais em diversas áreas do Centro-Oeste em destaque a cidade de Nova Xavantina. Contudo, em 1967 a FBC foi encampada pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Então, a SUDECO passa a planejar a ocupação de áreas do Estado de Mato Grosso, por meio de diversos

projetos de desenvolvimento, com o objetivo de integrar a região ao processo produtivo do sul e sudeste do Brasil (ABREU, 2001).

Somente a partir da década de 1970 que foram criados a maioria dos núcleos urbanos e, posteriores sedes municipais em decorrência dos projetos de colonização incentivados (grande parte privados) pelos Programas[21] da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e SUDECO, como por exemplo, o POLOCENTRO, na região de Xavantina, e programas que investiram na instalação de infraestrutura de transporte, energia elétrica e outros para viabilizar a produção agrícola (Idem).

Neste sentido, França (2000) relata que a historiografia de Nova Xavantina apresenta os grupos advindos para colonizar como Pioneiros, os integrantes da Expedição Roncador Xingu, projeto concebido por Getúlio Vargas e os Gaúchos como colonizadores participantes do projeto do governo de Garrastazu Médici.

A seguir apresenta-se a linha do tempo sobre a ocupação de Nova Xavantina, resumindo os principais acontecimentos que marcam a história de criação do município.

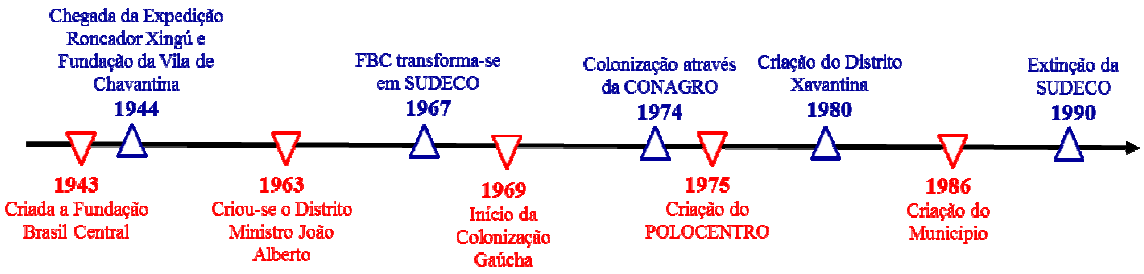


Figura 8 - Linha do tempo referente às principais ações de ocupação e emancipação de Nova Xavantina.
Fonte: Mocelin (2010)

Adiante, detalha-se os dois marcos de ocupação de Nova Xavantina, também cita-se a participação dos ocupadores no crescimento e desenvolvimento da cidade e a influência de suas ações sobre o território.

[21] As áreas-programas eram: o POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (nos pólos Aripuanã, Juruena e Xingu-Araguaia), o POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados - (Xavantina e Parecis) e o PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (programa específico para o Pantanal mato-grossense), e contavam com os recursos liberados pelo Governo Federal os incentivos da SUDAM (ABREU, 2001).

2.2.1. Marcha para Oeste: chega a Expedição Roncador Xingú

Em 1937, em Genebra, o representante japonês junto à sociedade das Nações, Barão Shudo, apresentou em nome de seu governo, a ideia de que as nações que dispusessem de áreas inexploradas e não se utilizassem das matérias-primas nelas contidas, deveriam ser compelidas a permitir seu racional aproveitamento por nações capazes de explorá-las para o bem comum dos povos do mundo (PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA, 2006).

Com a ascensão do nazi-fascismo, na Alemanha e na Itália, cresce a doutrina da necessidade do "espaço vital", que, no fundo, era o mesmo ponto de vista proclamado mais claramente pelo diplomata nipônico (Ibidem).

O perigo para o Brasil de uma doutrina dessa natureza era imenso, pois 93,4% da nossa população se achava distribuída por 35,7% do nosso território, segundo estatística da época. Dois terços da área do Brasil compreendendo todo o Norte e o Centro-Oeste possuía menos de 1/2 habitante por km^2. Em pleno século vinte, uma enorme parte do território nacional ainda era desconhecida, hostil e mitológica para a maior parte dos brasileiros (Ibidem).

Com a Segunda Guerra Mundial e o afundamento de navios brasileiros, a Capital Federal mostrava-se exposta a um ataque inimigo. Neste contexto, o então presidente, Getúlio Vargas, fez um longo sobrevôo na região do Araguaia, a convite do então governador de Goiás, Pedro Ludovico. Ao ver uma vastidão de florestas cortadas por rios imensos, concluiu abismado: "É o branco do Brasil Central". Para mudar essa realidade, o presidente encarregou o ministro da Coordenação de Mobilização Econômica, João Alberto Lins de Barros, de promover a interiorização do Brasil (Ibidem).

Daí é que nasceu a decisão do presidente Getúlio Vargas criar a chamada Marcha para o Oeste[22], ordenando ao Ministro da Mobilização Econômica, João Alberto Lins de Barros, que organizasse a Expedição Roncador-Xingu[23]. Nasce a Fundação Brasil Central[24]. Em seguida, foi

---

[22] Na verdade, a expedição comandada pelo cel. Flaviano de Matos Vanique, alardeava a Marcha para o Oeste, de Getúlio Vargas, mas escondia o projeto de trasladar a capital do Brasil, do Rio de Janeiro para um quadrilátero na bacia fluvial do Xingu, se assim fosse necessário (PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA, 2006, p. 38).

[23] Portaria nº. 077 de 03/06/1943 determinava a organização da Expedição Roncador Xingú, considerando as seguintes necessidades: criar vias de comunicação com o Amazonas através do interior do país; e explorar e povoar o maciço central do Brasil nas regiões cabeceiras do Rio Xingú. A portaria declara que a Expedição é um passo decisivo para a realização do Programa do Governo, sintetizado na Marcha para o Oeste. Assim, os objetivos da Expedição eram: a) partindo da cidade de Leopoldina, sobre o Rio Araguaia, em Goiás, seguir na direção geral de Noroeste rumo a Santarém, sobre o Amazonas; b) procurar o ponto mais favorável sobre o Rio das Mortes e fundar

anunciada a criação da Expedição Roncador-Xingu, com a função de mapear o centro do país e abrir caminhos que ligassem a região ao resto do país, com o propósito de fomentar a ocupação do interior do Brasil.

Então, é no Governo de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo (1937 a 1945) que ocorre a primeira forma de ocupação de Nova Xavantina, também chamada de primeira territorialidade. Em 1938, Vargas no intuito de integrar a região Centro-Oeste na economia nacional e ao mesmo tempo diversificar a agricultura do país cria a Marcha para Oeste, um projeto nacionalista que defendia a ocupação territorial das "terras vazias" da região (FRANÇA, 2000).

Ademais, a Marcha para Oeste também se tratava de uma questão de segurança nacional. A estratégia política da criação das colônias agrícolas nacionais, nas áreas consideradas vazias do interior do país, representava 'segurança e sobrevivência da nacionalidade independente', ou seja, era uma forma de garantir para o país a reserva de riqueza no interior, ainda não colonizado (DAYRELL apud PEREIRA, 1997).

Contudo, cinco anos depois esse projeto veio a concretizar-se com a Expedição Roncador Xingu. Orientada pelo Ministro João Alberto de Barros, presidente da Coordenação de Mobilização Econômica e como comandante o Tenente Flaviano de Matos Vanique, na época guarda pessoal de Vargas (FRANÇA, 2000).

Inicialmente, a Expedição tinha como missão chegar até a Serra do Roncador, no Vale do Araguaia e após partir para o Xingu. Em agosto de 1943, partindo de Aragarças, Estado de Goiás, divisa com Barra do Garças, um grupo de homens abrindo picadas deslocou-se em direção ao rio das Mortes, avistado em 28 de fevereiro de 1944 (Idem).

Um acampamento foi levantado, contando inclusive com um posto médico organizado pelo Dr. Wahia de Abreu.

Em seguida, os expedicionários abriram um campo de pouso, o qual a Força Aérea Brasileira (FAB) equipou com alojamentos e radiotelegrafia, posteriormente, mesmo com o fim da Expedição a pista sob o domínio da FAB continuou funcionando com voos semanais de São

---

um estabelecimento de colonização; c) continuar a marcha galgando a Serra do Roncador e fundar no ponto mais conveniente, que ofereça condições de clima, terras próprias para agricultura e facilidade para estabelecimento de um campo de aviação, um núcleo de civilização que servirá de ponto de apoio para o prosseguimento da expedição e exploração do território; d) invernar nesse local, preparando o campo de aviação e iniciando trabalhos agrícolas e de construção (CARPENTIERI, 2008).

[24] Em 1967, a Fundação Brasil Central se transformou na Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) extinta nos anos 90.

Paulo ou de Brasília ao Posto Leonardo no Xingu, servindo de suporte aos indígenas e a população, principalmente, no que tange ao atendimento à saúde.

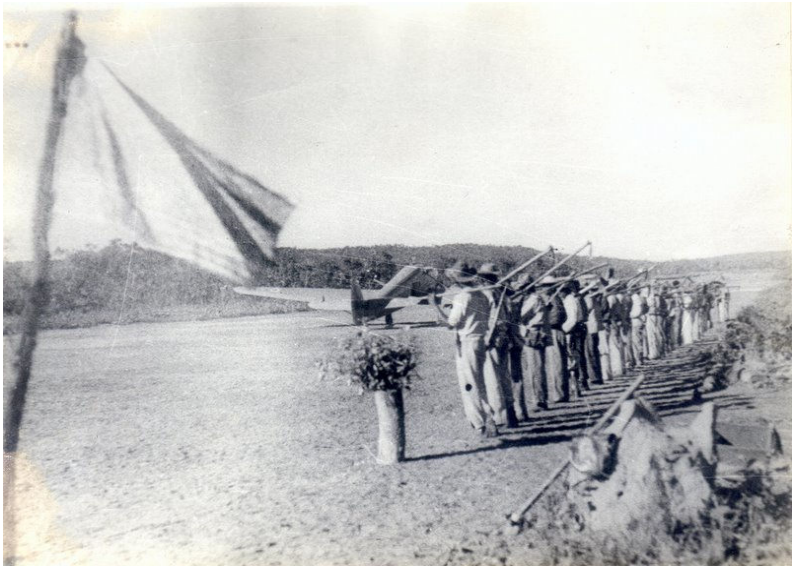


Figura 9 – Expedicionários na pista de pouso em recepção ao Presidente Getúlio Vargas (1945)
Fonte: http://www.achetudoeregiao.com.br/MT/nova_xavantina/historia

Atualmente, a área é utilizada pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), como Campus Universitário criado, em 1992, logo após a saída da Força Aérea Brasileira (FAB).

Em 14 de abril de 1944[25], funda-se a Vila de Chavantina todos os componentes da Expedição são tidos como os fundadores dessa Vila, inclusive, os irmãos Orlando, Cláudio e Leonardo Villas Boas (CARPENTIERI, 2008).

O nome da vila é herdado dos índios Xavantes. Os Xavantes chegaram ao rio Araguaia entre 1860 e 1870 e vieram fugindo de perseguições, maus-tratos e mortes ocasionados pelos brancos, que os acuavam cada vez mais. Pressionados novamente, eles deixaram a aldeia na qual tinham se estabelecido a beira do Araguaia e partiram em direção ao rio das Mortes (OLIVEIRA, N., 2007).

Esses indígenas são conhecidos como bravos, bárbaros e capazes de cometer grandes atrocidades. Por volta de 1930 eles já possuíam uma "reputação assustadora" por defender seu território, conforme Maybury-Lewis (apud FRANÇA, 2000). O mesmo autor salienta que essa

[25] Desde a chegada da Expedição os temidos índios Xavantes, sempre observavam os movimentos do acampamento, desta forma vigílias eram formadas e presentes eram deixados em pontos estratégicos (colares, facões, machados e tecidos) para conquistar a simpatia e a amizade dos indígenas, principalmente quando os expedicionários atravessaram o Rio das Mortes para atingir o Rio Culuene, na segunda etapa da marcha (CARPINTIERI, 2008).

reputação foi usada para justificar o nome do rio das Mortes, palco de sangrentas lutas entre brancos e indígenas.

Em junho de 1945, Getúlio Vargas e sua comitiva visitam a Vila e chama a atenção de todo o país para a localidade. Entretanto, com o golpe de Estado no mesmo ano, o Ministro João Alberto é afastado da Fundação Brasil Central ocorrendo uma retração nos trabalhos e nas verbas, obrigando os expedicionários a se estruturarem internamente e sobreviverem no isolamento (Ibidem).

Por consequente, surgem chácaras, hortas, pocilgas, pomares e a criação de gado, tudo gerenciado em sistema comunitário e feito de improviso para atender as necessidades dos expedicionários (Ibidem).

Desta época, encontram-se no cenário da cidade várias construções históricas em completo descaso de conservação demonstrando a urgência de políticas públicas que resgatem a memória histórica, valorizem o patrimônio da cidade e criem alternativas de divulgação da identidade local.

Além disso, destaca-se que a ocupação da Expedição Roncador Xingu, definiu um planejamento territorial das construções, pista de pouso, olarias etc. Entretanto, o abandono da Fundação Brasil Central ao local entrega o território a uma ocupação sem administração.

Nos dias atuais, apesar das modificações nas construções da época, pelo estilo arquitetônico ainda é possível identificar alguns locais construídos pelos expedicionários. No Setor Xavantina encontram-se essas construções históricas em meio de outras edificações residenciais, muitas estão ocupadas e com o tempo sofreram alterações na estrutura como ampliação ou reformas. Do outro lado da cidade, setor Nova Brasília no qual a Expedição não edificou casas, percebe-se a ausência de planejamento municipal, casas misturam-se ao centro comercial e estabelecimentos industriais.

2.2.2. Uma nova frente de expansão: os gaúchos colonizadores

Terra que produz flores também produzirá mel.
Norberto Schwantes (1989)

Das quatro áreas-programas definidas pelo Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), três se localizavam no atual Estado – Xavantina, Parecis e, Cuiabá-Rondonópolis, áreas localizadas até 40 km ao longo dos eixos de estradas e consideradas

estratégicas, já que possuíam disponibilidade de manejo, a existência de malha rodoviária que propiciava a "*integração*" com os mercados consumidores brasileiros e acesso aos portos para a exportação dos produtos (ABREU, 2001). Quatorze municípios formavam o POLOCENTRO, sendo as áreas prioritárias Barra do Garças, Água Boa, Nova Xavantina, São Félix do Araguaia e Canarana .

Para a criação do POLOCENTRO (1975) consideraram-se as dificuldades para exploração da agricultura no solo do Cerrado. Os investimentos em pesquisas propiciou que os investimentos em insumos e tecnologias modernas superassem o obstáculo ao sistema de manejo para grande variedade de culturas (AZEVEDO, 2006).

As linhas programáticas do POLOCENTRO consistiam em:

> 1) pesquisa e experimentação agropecuária (através da EMBRAPA e das universidades); 2) promoção e extensão agropecuária; 3) estímulo aos projetos de florestamento-reflorestamento beneficiários dos incentivos fiscais; 4) estradas vicinais; 5) eletrificação rural; 6) implantação de sistemas de beneficiamento, armazenagem e transporte de produtos agrícolas; 7) estímulos à produção e comercialização regional de calcário e outros insumos agrícolas (ABREU, 2001, p. 151).

Os recursos do POLOCENTRO foram investidos em áreas prioritárias, inclui-se Nova Xavantina, municípios beneficiados com até 60% dos créditos para investimentos em projetos agropecuários e beneficiadas com a implantação de infraestrutura de apoio, melhoramento e implantação de estradas rurais e projetos de energia e eletrificação, contíguas às usinas de exploração de calcário; e secundárias. Através do programa possibilitou-se a produção, o armazenamento, o transporte, garantia de venda para o Governo e, se preciso fosse, o preço subsidiado (ABREU, 2001).

Na área-programa de Xavantina, o objetivo de introduzir a cultura irrigada do arroz, e previa a incorporação de 75.000 hectares ao sistema de produção (PÓVOAS apud AZEVEDO, 2006). A SUDECO melhorou as condições de tráfego entre os 86 km de Aruanã a Cocalinho e implantou obras infra estruturais de transporte, seguidas pelo subprograma de energia.

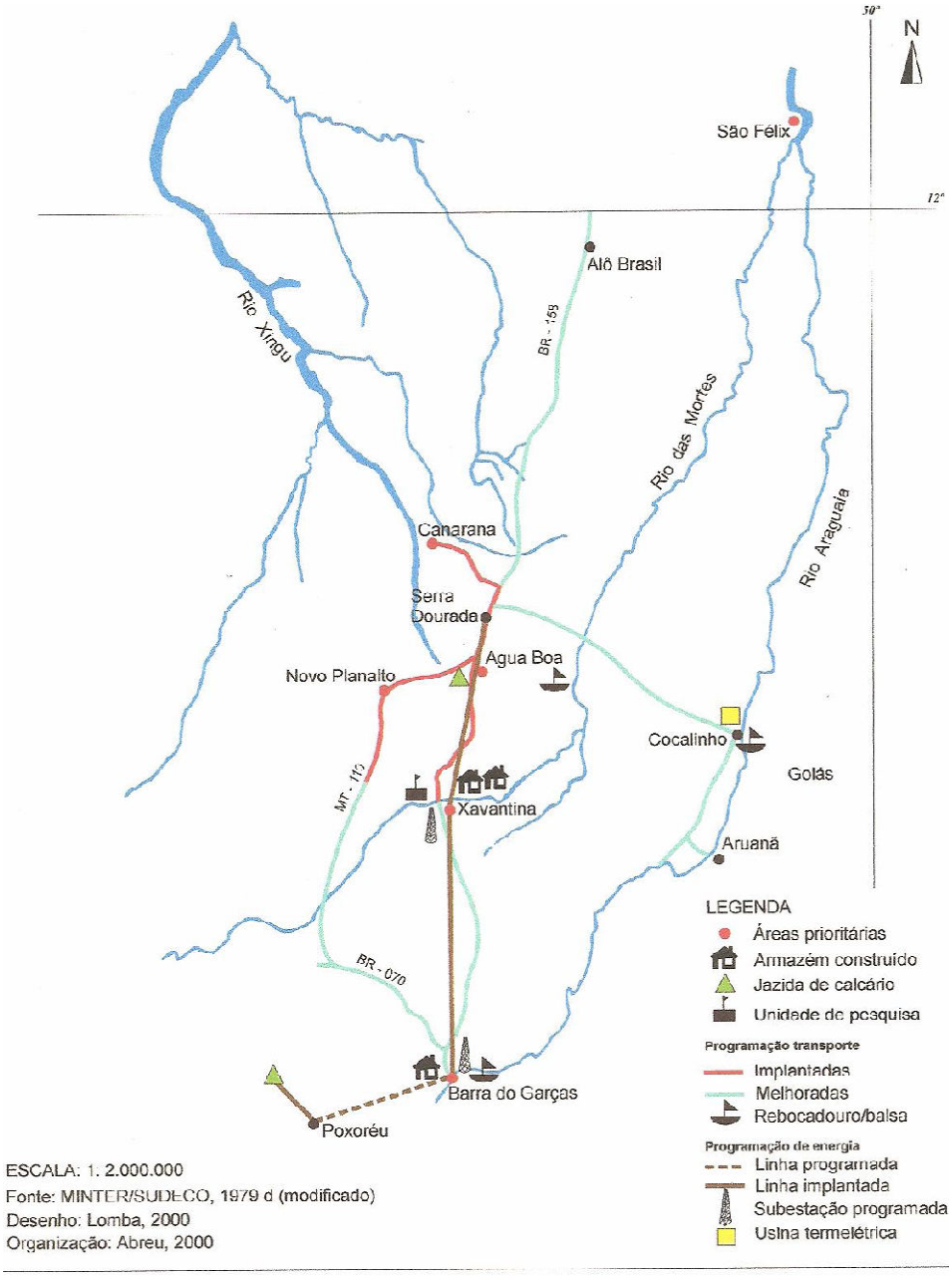


Figura 10 – Mapa áreas prioritárias e a infraestrutura prevista pelos recursos do POLOCENTRO.

Fonte: Abreu (2001)

Na área de Xavantina nota-se a presença de uma unidade de pesquisa, uma subestação programada, dois armazéns além da implantação do trecho da BR 158, na programação de transporte. Acompanhando a execução da infraestrutura para a região, entre os anos de 1969 e 1974, no governo do presidente militar Garrastazu Médici começa a segunda forma responsável pela territorialidade em que se insere Nova Xavantina (FRANÇA, 2000).

Eram colonizações oficiais e privadas que contaram principalmente com pequenos produtores da região Sul. Pretendia-se substituir a agricultura de subsistência por uma agricultura rentável e moderna (Ibidem). A ideia de incentivar migrantes do sul país para a região devia-se a experiência agrícola que estes possuíam.

Á respeito Santos (apud OLIVEIRA, N., 2007) afirma que essa colonização consistia em enviar para áreas ainda não ocupadas por latifúndios, migrantes pobres, com intuito de abafar as tensões sociais que começavam a se formar na região.

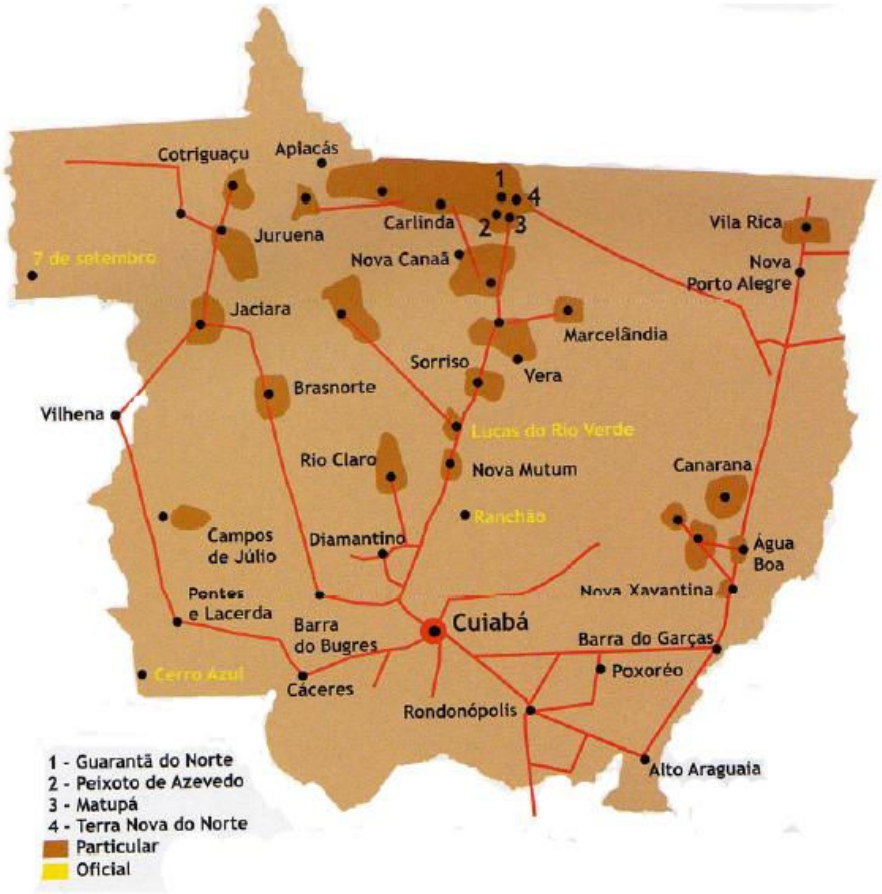


Figura 11 – Projetos de Colonização do Estado de Mato Grosso
Fonte: Diniz (2006)

Nesse contexto, foi lançado, em 1972, o Programa de Colonização Canarana[26], que originou a Cooperativa de Colonização (COPERCOL) 31 de Março Ltda., porta de entrada para muitos gaúchos à Nova Xavantina (FRANÇA, 2000).

[26]Em busca de um nome para o projeto de colonização Orlando Roewer e Sérgio Ludovico Bertoni à pedido de Noberto Schwantes realizou-se uma pesquisa de nomes de plantas típicas da flora amazônica, o capim da Amazônia Canarana foi o escolhido por remeter a lembrança da palavra Canaã, a Terra Prometida (SCHWANTES, 1989).

Norberto Schwantes e Orlando Roewer, aproveitando os incentivos governamentais lideraram um grupo de pequenos agricultores de Tenente Portela (RS) á emigrarem para o Leste Mato-grossense em busca de melhores condições de sobrevivência.

> Percebemos o enorme interesse que Mato Grosso despertava nos agricultores de Tenente Portela, começamos a pensar seriamente em um grande projeto de emigração. E, como não tínhamos visto nenhuma colonizadora vendendo lotes em Mato Grosso, chegamos logo à conclusão de que nós mesmos teríamos de organizar uma. (SCHWANTES, 1989, p. 74).

Este movimento motiva a vinda de mais grupos de sulistas que fomentam a criação de outros projetos de cooperativas e estimularam a criação de vários municípios como: Água Boa, Canarana e Querência (vizinhos à Nova Xavantina) e contribuíram para o desenvolvimento de cidades existentes como Barra do Garças, Campinápolis e Nova Xavantina (CARPENTIERI, 2008).

Entretanto, os primeiros anos na cidade foram difíceis, tanto que muitos colonos voltaram com suas famílias para o Sul. Os que ficaram enfrentaram o descaso das empresas colonizadoras e as adversidades do local dedicando-se a agricultura extensiva, como o plantio de soja (FRANÇA, 2000).

Deste período, observa-se a chegada de um povo provindo de uma região de clima, solo, vegetação, hábitos e costumes totalmente diferentes. Ao chegar à Nova Xavantina, bem como em Canarana e Água Boa os gaúchos encontram espaço para abrir lavouras e criar suas famílias.

As necessidades de apoio técnico, social, econômico e financeiro levam os produtores a criarem a Cooperativa Agropecuária Mista Canarana Ltda. (COOPERCANA[27]). Em 1975, a Cooperativa fora criada por moradores da cidade de Não-Me-Toque (RS), futuros habitantes de Água Boa (MT), por já contarem com uma boa infraestrutura de uma cooperativa queriam ter o mesmo sistema de apoio a produção na nova cidade. Com o tempo chegou a tornar-se a maior cooperativa do Estado.

---

[27] O nome Canarana foi inserido na denominação da COOPERCANA a fim de minimizar a esperada contrariedade ou ciúmes por parte dos pioneiros integrantes da COOPERCOL.

Figura 12 - Avião modelo DC3 da Coopercana serviu para trazer os primeiros colonos e mantimentos para a região. Atualmente, está fixado em praça no centro de Canarana. Destaque para a logomarca da cooperativa na cauda.
Fonte: http://promemoriacanarana.blogspot.com/

A COOPERCANA teve em 1988 um faturamento bruto de Cz$ 15,8 bilhões[28], mantendo sua posição de maior contribuinte do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS), em Mato Grosso. Espalhada pela região Leste do Estado, a Cooperativa implantou armazéns e silos, que totalizavam uma capacidade de armazenamento de 267 mil toneladas de grãos, além de supermercados, lojas de peças e implementos agrícolas e campos de produção de semente.

Porém, variações de mercado, principalmente da soja e a instabilidade nas políticas agrícolas fecharam as portas da referida cooperativa. Já, em Nova Xavantina, alguns associados da falida COOPERCANA, fundaram a Cooperativa de Nova Xavantina (COOPERNOX) que alguns anos depois também decretou fechamento. Atualmente, os agricultores não atuam de forma associativa ou cooperativa, subsidiam os custos da produção com base no financiamento de instituições financeiras, tais como o Banco do Brasil, e sujeitam a entrega da safra a um cartel de empresas de armazenagem.

Já, a COOPERCOL após os associados receberem os benefícios dela, ou seja, seus lotes, a mesma restaria se transformar em uma cooperativa agropecuária como a COOPERCANA, no entanto isto não aconteceu, encerrando suas atividades. Schwantes (1989, p. 129) explica "de fato é querer demais que os associados continuem interessados em ampliar os benefícios da

[28] Convertendo o valor para reais esse aproximar-se-ia a cinco milhões.

colonização para outros agricultores, quando eles já estão mais interessados é na melhoria do projeto onde vivem".

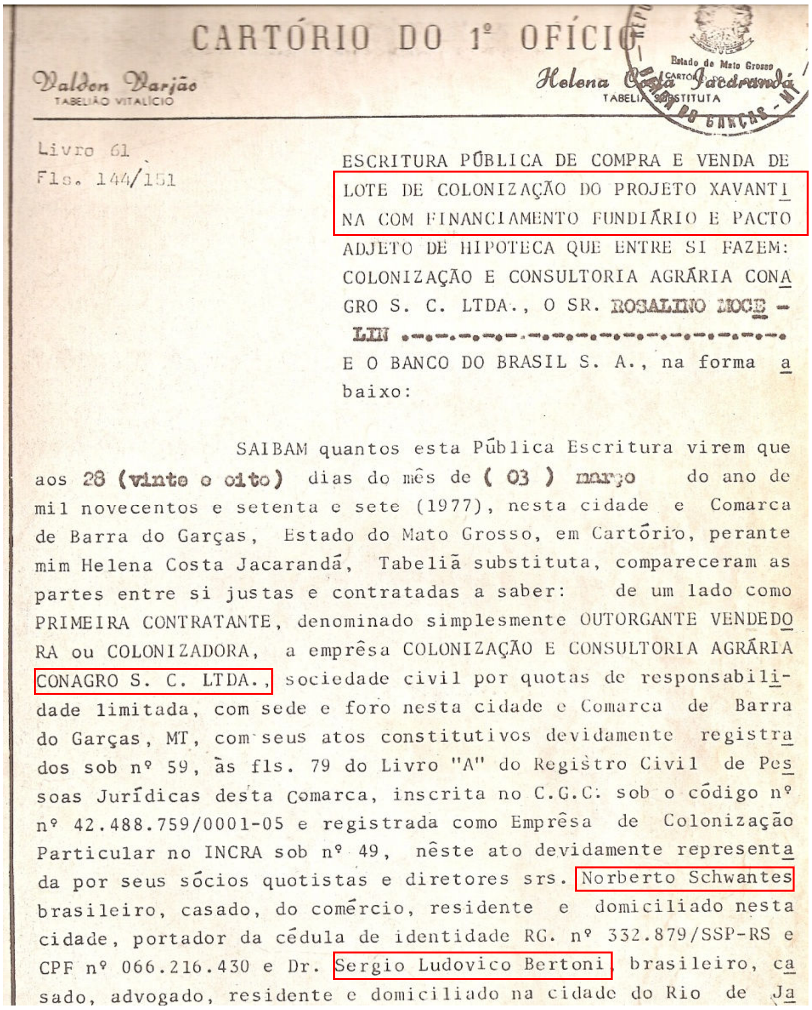
Em virtude, Bertoni e Schwantes resolvem constituir uma empresa particular de prestação de serviços para continuarem o processo de colonização, fundam a Colonização e Consultoria Agrária – Conagro S/C Ltda. Valendo-se dos contatos mantidos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e no Banco do Brasil, conseguido pelos projetos de colonização, além de uma boa imagem entre os vendedores e compradores de lotes advindos pelos bons resultados dos projetos, ambos investem na empresa na perspectiva de fazer bons negócios:

> Não era necessário capital para prosseguir a colonização, porque poderíamos continuar comprando terras para pagar seis meses depois e – nesse meio tempo poderíamos fazer o projeto, conseguir a aprovação do Incra, vender os lotes com financiamento pelo Crédito Fundiário e pagar o vendedor da gleba. Isso já vinha sendo feito sem problemas. Tanto vendedores como compradores confiavam em nós (Ibidem, p. 29).

Schwantes relata os motivos que tempos depois o fizeram se afastar da Conagro e do processo de implantação do cooperativismo, contudo em sua saída deixou como sócio de Bertoni seu irmão Édio Schwantes. O Senhor Édio reside em Nova Xavantina junto com sua família.

Oportuno citar essa passagem, pois a iniciativa de Schwantes e Bertoni pela Conagro permeia o processo de loteamentos de áreas de Nova Xavantina. O Projeto Xavantina tinha um área total de 22.068 hectares e assentou 75 famílias, na Figura 19 comprova-se a atuação da Conagro em Nova Xavantina, por meio de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel.

Atualmente, a Conagro ainda possui lotes no perímetro urbano de Nova Xavantina, conforme dados do Setor de Tributação da Prefeitura Municipal, há dois anos, o município adquiriu alguns desses lotes para a construção de três conjuntos habitacionais com cento e noventa e sete casas populares advindas de recursos do Programa Estadual Tô Feliz.



CARTÓRIO DO 1º OFÍCIO

Valdon Varjão
TABELIÃO VITALÍCIO

Helena Costa Jacarandá
TABELIÃ SUBSTITUTA

Livro 61
Fls. 144/151

ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DE LOTE DE COLONIZAÇÃO DO PROJETO XAVANTINA COM FINANCIAMENTO FUNDIÁRIO E PACTO ADJETO DE HIPOTECA QUE ENTRE SI FAZEM: COLONIZAÇÃO E CONSULTORIA AGRÁRIA CONAGRO S. C. LTDA., O SR. ROSALINO MOCELIN ---------- E O BANCO DO BRASIL S. A., na forma abaixo:

SAIBAM quantos esta Pública Escritura virem que aos 28 (vinte e oito) dias do mês de (03) março do ano de mil novecentos e setenta e sete (1977), nesta cidade e Comarca de Barra do Garças, Estado do Mato Grosso, em Cartório, perante mim Helena Costa Jacarandá, Tabeliã substituta, compareceram as partes entre si justas e contratadas a saber: de um lado como PRIMEIRA CONTRATANTE, denominado simplesmente OUTORGANTE VENDEDORA ou COLONIZADORA, a emprêsa COLONIZAÇÃO E CONSULTORIA AGRÁRIA CONAGRO S. C. LTDA., sociedade civil por quotas de responsabilidade limitada, com sede e foro nesta cidade e Comarca de Barra do Garças, MT, com seus atos constitutivos devidamente registrados sob nº 59, às fls. 79 do Livro "A" do Registro Civil de Pessoas Jurídicas desta Comarca, inscrita no C.G.C. sob o código nº nº 42.488.759/0001-05 e registrada como Emprêsa de Colonização Particular no INCRA sob nº 49, nêste ato devidamente representada por seus sócios quotistas e diretores srs. Norberto Schwantes brasileiro, casado, do comércio, residente e domiciliado nesta cidade, portador da cédula de identidade RG. nº 332.879/SSP-RS e CPF nº 066.216.430 e Dr. Sergio Ludovico Bertoni, brasileiro, casado, advogado, residente e domiciliado na cidade do Rio de Ja

Figura 13 - Escritura de Imóvel comercializado em Nova Xavantina pela Conagro em 28 de março de 1977. Destaque para os nomes dos proprietários e da empresa.

Fonte: Mocelin (2010)

2.3. O Processo de desenvolvimento urbano da cidade

A Lei nº 2.059, de 14 de dezembro de 1963, criou o distrito com sede no sítio de Xavantina, mas com a denominação de Ministro João Alberto.

Posteriormente, a Lei nº 3.759, de 29 de junho de 1976, criou o distrito de Nova Brasília, com sede na margem esquerda do Rio das Mortes, em frente ao distrito Ministro João Alberto, formando-se, na prática, uma só comunidade dividida pelo rio.

Quando a região progrediu e chegou o momento da criação do município, as duas sedes distritais lutaram pelo nome. Apaziguaram-se os ânimos com a escolha de nome conciliador de Nova Brasília se tomou o termo Nova, e se lhe agregou o de Xavantina.

O segundo impulso desenvolvimentista ocorreu décadas depois, com a construção da ponte sobre o Rio das Mortes, parte da rodovia BR-158. Assim, nasceu o povoado de Nova Brasília, na margem oposta do rio. Com o estímulo do governo federal, especialmente com o Estatuto da Terra, em pouco tempo os povoados tornaram-se distritos cada vez mais populosos, abrigando migrantes de todo o país e, principalmente, do Sul.

Finalmente, em 1980, as duas cidades fundiram-se num município independente com o nome de Nova Xavantina em 3 de março de 1980, pela Lei Estadual nº 4.176

De acordo, com o documento referente ao Projeto Xavantina (Anexo I):

> Xavantina contou com um plano inicial, elaborado pela FBC de traçado em xadrez. Houve após um crescimento aleatório na área de palha, em local impróprio, devido à topografia. Surgiu do outro lado do rio, o povoado de Nova Brasília, dada à impossibilidade de se abrir um novo loteamento em Xavantina, por serem os terrenos da Sudeco (Item 3.4).

A partir do acesso ao documento mencionado, encontra-se o primeiro registro de planejamento territorial em Nova Xavantina. Apesar do relatório não evidenciar muitas informações à respeito, o mesmo aponta as razões que originaram o atual Setor Nova Brasília e acrescenta:

> Xavantina vive a expensas de salários dos funcionários da Sudeco, enquanto em Nova Brasília, devido à movimentação dos viajantes pela BR-158 e dos trabalhadores que ali se concentram, há maior transação de dinheiro. Por isto, nota-se ali maior diversificação de comércio, sendo fator de importância no seu crescimento, a existência de um posto de gasolina, que funciona como elemento indutor na aglomeração de outras atividades de comércio, como: bares, pensões, hotéis, lojas de tecidos e armazéns (ITEM 2.10).

O fato da sede municipal de Nova Xavantina ter se originado a partir de dois núcleos urbanos, Setor Xavantina e Setor Nova Brasília, separados pelo Rio das Mortes e de certa forma independentes, constata-se hoje uma certa desorganização e duplicação de funções urbanas.

Figura 14 – Vista parcial dos Setores Xavantina e Nova Brasília separados pelo Rio das Mortes, Nova Xavantina - MT.

Fonte: http://h1.vibeflog.com/2008/01/02/21/22680276.jpg.2010

A porção localizada na margem direita, antiga Xavantina, é menos desenvolvida que a da margem esquerda. Conhecida como Xavantina Velha ou Setor Xavantina essa porção da cidade constitui um bairro de característica predominantemente residencial, com um pequeno comércio e que abriga as instalações administrativas da Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Fórum além de equipamentos institucionais, como o Campus Universitário da Universidade do Estado de Mato Grosso. Outra característica desse setor é a presença de construções históricas do município.

Carpentieri (2008, p. 166) explica essa caracterização:

> A área urbana da cidade apresenta um traçado regular, planejado na administração da SUDECO, ainda quando esta era Distrito de Barra do Garças, somente na margem direita do Rio das Mortes (Setor Xavantina). Tal planejamento ordenou a existência de muitas áreas verdes, um setor industrial e áreas reservadas para ser ocupadas por entidades sociais, culturais, religiosas e administrativas.
>
> Em razão dos entraves burocráticos exigidos pela Fundação Brasil Central, que impediam o natural desenvolvimento deste setor, como por exemplo, abertura de lojas comerciais, o setor Xavantina ganhou característica de bairro residencial e só veio a se diversificar a partir de sucessivas gestões, já no período após emancipação.

Na figura 14 o registro da atuação da SUDECO no município de Nova Xavantina.

Figura 15 – Placa de inauguração da Ponte sob o Rio das Mortes em dezembro de 1971 pela SUDECO.
Fonte: Studio Zoom (2010)

Em virtude, o lado esquerdo do Rio (Setor Nova Brasília) a expansão deu-se de forma espontânea, com um traçado primitivo efetuado pela administração de Barra do Garças, que obedece linhas paralelas verticais e horizontais, carecendo de áreas verdes, praças e reservas técnicas. Uma parte deste setor, justamente onde atualmente é mais desenvolvida comercialmente, sofreu um processo de invasão e o resultado disso pode-se perceber nos traçados mal elaborados de ruas ou ainda pela falta delas (Ibidem).

Assim a área central e a concentração dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços localizam-se no Setor Nova Brasília. A atividade comercial se caracteriza pela presença de um comércio varejista variado.

Por ventura, verifica-se alguma atividade comercial de pequeno porte (supermercados, padarias, farmácias, bares e lanchonetes) no bairro de Xavantina Velha, Setor Xavantina, concentrada na Avenida Brasil Central que dá acesso à Prefeitura Municipal, localizada no centro histórico da cidade.

As duas áreas urbanizadas se interligam através de uma ponte sobre o Rio das Mortes na BR-158, a qual atravessa a malha urbana da cidade e onde concentra-se alguns estabelecimentos industriais e comerciais, serralherias, laticínio, postos de combustíveis etc.

Figura 16 – Foto da ponte tirada em 1986 com vista para o Setor Xavantina.
Fonte: Studio Zoom (2010)

Figura 17 – Ponte que interliga os dois setores da cidade, na imagem vista para o setor Nova Brasília.
Fonte: Mocelin (2011)

Apesar da cidade possuir usos do solo diversificados, os mesmos são espalhados pela malha urbana, refletindo uma certa desorganização, agravada pela presença da BR-158 que cruza

a cidade e pelas grandes distâncias a serem percorridas nos deslocamentos entre as duas áreas urbanizadas.

O uso comercial e de prestação de serviços, apesar de se disseminar por toda a área central do Setor Nova Brasília, se concentra em três eixos principais compreendidos pelas avenidas Mato Grosso (principal), Rio Grande do Sul e Couto Magalhães.

Em função da característica de colonização com que o município se desenvolveu, não foram observadas as regras básicas de preservação do meio ambiente. Inicialmente não houve preocupação quanto à conservação dos solos e preservação dos rios, mananciais de água, fauna e flora.

Na zona urbana, o maior problema é a falta de vazão racional das águas decorrentes das fortes chuvas, que se precipitam entre os meses de novembro a abril. A erosão nas ruas e avenidas que estão situadas às margens do Rio das Mortes é preocupante. A falta de estrutura adequada tem causado problemas sérios, como ruas intransitáveis e o lixo jogado aleatoriamente nas calçadas e ruas ou mesmo nos quintais baldios (CARPENTIERI, 2008).

CAPÍTULO 3
ASPECTOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO SOBRE A CIDADE

A pesquisa ora proposta, seguindo a classificação de Mendonça, Rocha e Nunes (2008) caracteriza-se quanto à finalidade: uma pesquisa aplicada, pois é voltada para a solução de um problema especifico, Vergara (2007) trata-a como um delineamento que busca solucionar um problema concreto, prático, da realidade. No caso, trata-se de contribuir para a elaboração do Plano Diretor da cidade de Nova Xavantina. Quanto ao objetivo: uma pesquisa descritiva, pois ao passo que este trabalho objetiva propor um estudo com diretrizes para a cidade de Nova Xavantina, a mesma descreve o cenário encontrado advindo pelo processo da ocupação urbana. Finalmente, quanto à abordagem: uma pesquisa qualitativa, ao passo que busca a interpretação dos fenômenos a partir da compreensão de suas inter-relações (MENDONÇA; ROCHA; NUNES, 2008).

Quanto às técnicas e procedimentos utilizados, destaca-se a pesquisa bibliográfica para a qual se buscou um referencial teórico metodológico coerente com a estrutura do trabalho, pois, possibilitará a investigação sobre o espaço urbano da cidade objeto com uma abordagem crítica. Desta forma, fundamenta-se a revisão bibliográfica nas leituras de autores como: Rolnik (1995), Souza (2004), Santos (1994), Castells (1983) e Maricato (2008). Também, versará sobre a pesquisa documental valendo-se de documentos elaborados pelo Ministério das Cidades que abordam a metodologia e a legislação pertinente ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Lei Orgânica do Município e Agenda 21[29] Local, entre outros.

Além das técnicas referenciadas, utilizou-se o levantamento representado em seus aspectos metodológicos por dois instrumentos muito importantes para a elaboração do Plano Diretor: a consulta popular[30] e o zoneamento[31], ambos os métodos são sugeridos pelo Ministério das Cidades na elaboração do Documento.

---

[29] A Agenda 21 Brasileira propõe: construir a sustentabilidade com abordagem multissetorial da nossa realidade e integração dos instrumentos participativos de planejamento.

[30] Com base no parágrafo único do artigo 1°, combinado com o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores.

[31] O macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana (BRASIL, 2005, p. 31).

Em sequencia elucida-se sobre os elementos da estrutura urbana analisados e conceituam-se os dois instrumentos selecionados para a coleta e apresentação de dados, além da forma e os recursos necessários para a aplicação destes na pesquisa.

3.1.Elementos da estrutura urbana a serem analisados

Com o fim de manter coerência com a metodologia do Plano Diretor, selecionou-se alguns aspectos e elementos da estrutura urbana, que por vivência cotidiana e de acordo com as demandas das comunidades locais da cidade, se consideram prioritários para formular diretrizes orientadas a melhorar as condições de vida dos sectores urbanos mais necessitados de Nova Xavantina. Nessa perspectiva, formulou-se diretrizes os elementos listados a seguir.

1) Definição-ampliação do perímetro urbano, definição de possíveis áreas para zonas especiais de interesse social;
2) Habitação: construção de conjuntos habitacionais populares e formas de financiamento para ampliação ou reforma de coabitações;
3) Abastecimento de água: melhoria da fonte de captação e ampliação das redes de distribuição;
4) Esgoto: ampliação das redes de escoamento, construção de planta de tratamento;
5) Coleta de lixo e Limpeza pública: ampliação do serviço, construção do aterro sanitário, aquisição de veículos, coleta seletiva, organizações de catadores, reciclagem, limpeza de vias e locais públicos;
6) Educação: construção de escolas, bibliotecas, ampliação e/ou reforma de salas de aula, contratação de professores e técnicos;
7) Saúde: construção/ampliação de hospitais, postos de saúde familiar, contratação de pessoal, campanhas;
8) Esporte e lazer: criação de novas áreas, conservação e recuperação das existentes, construção e/ou recuperação de equipamentos, mobiliário, arborização;
9) Pavimentação: ampliação das vias, recuperação de vias em mau estado de conservação, sinalização de vias;
10) Segurança: ronda policial e programas de combate à drogas;
11) Regularização fundiária: invasões, terrenos baldios, especulação imobiliária.

Esses elementos urbanos em caráter preliminar foram pesquisados e ajustados com base nas opiniões de pessoas chaves consultadas no trabalho de campo, para determinar as necessidades prioritárias de setores da cidade. As perguntas no trabalho de campo foram feitas, por meio de um formulário e indagaram sobre o estado atual desses elementos urbanos.

O trabalho de campo compõe a leitura da cidade que constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando enfocar todo o território do município (BRASIL, 2005a).

Desta forma, a posse das informações referentes às estruturas, auxiliou a formular as diretrizes a serem adotadas no processo de planejamento de Nova Xavantina, que tenham por finalidade ordenar, articular e equipar racionalmente o espaço, propiciando a área urbana diversas funções e atividades de vida aos munícipes. Os elementos foram verificados sob a perspectiva dos próprios cidadãos e de acordo a realidade.

3.2.As formas de consulta e a participação da comunidade para a intervenção urbana.

Assim, a forma de consulta e a participação da comunidade para a intervenção urbana é apresentada por Rolnik (1995) como a relação entre morador da cidade e poder urbano: ser habitante de uma cidade converge em atuar de algum modo na vida pública, mesmo que seja apenas atendendo normas e regulamentos.

Porém, numa revisão histórica sobre o planejamento participativo no país observa-se uma tendência cultural de resistência à implementação de um modelo de gestão administrativa participativa[32], mesmo e perante as dificuldades que muitos gestores públicos municipais enfrentam à gestão dos seus territórios.

Em virtude, o EC propõe ainda no Artigo 2º, inciso II a gestão democrática, que contempla "a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

[32] Esta tendência pode ser justificada pelo processo de elaboração dos planos diretores antes de 1988. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o país segue o esquema adotado pelos países europeus em estruturar o planejamento urbano, por meio da criação de planos de longo prazo com viés técnico, agravando-se por mais tempo devido à instauração do regime militar a partir de 1964. Assim, o planejamento econômico, sob o qual se submeteria o planejamento urbano, fora fortemente centralizado e comandado pelo governo federal, expresso nos diversos planos nacionais de desenvolvimento gerados no período. Todo processo era desenvolvido por equipe de técnicos muitas vezes sem nenhum vínculo com as localidades objetos de estudo. Isto é, pouco conhecedor das especificidades e sem se preocupar com a composição do poder local. No Seminário Plano Diretor Municipal (1989), técnicos discutiram a eficiência e eficácia de planos diretores e são quase unânimes em apontar o caráter tecnocrático dos planos realizados, bem como autoritário e pouco democrático (VARGAS, 2004).

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

A perspectiva da gestão participativa é propiciar que ocorra um processo catalizador de propostas, promovendo-se um amplo debate sobre a cidade, capaz de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana (MOREIRA, 2008).

É de suma importância a participação dos cidadãos no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor (BRASIL, 2004a). O Poder Executivo é responsável pela execução, articulado com os representantes do poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município.

Sanoff (apud SERRA, 2004) sugere diversas técnicas para obter a participação comunitária no planejamento e na gestão urbana: levantamentos de opinião, reuniões de vizinhos, conferências, grupos de trabalho, seminários e entrevistas.

Desta maneira, orientando-se por meio dos objetivos deste trabalho utilizou-se a participação popular na coleta de dados, para que as diretrizes formuladas englobassem as demandas da comunidade fugindo de uma proposta de planejamento de cunho tecnocrático. Em relação às técnicas e procedimentos adotados para a coleta de dados foram aplicados formulários (Apêndices A, B e C) em pessoas chaves, ou seja, representantes de segmentos importantes, cujas opiniões devem ser consideradas para o planejamento e desenvolvimento local.

As pessoas escolhidas representam três grupos diferentes: Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil. Os representantes do primeiro segmento foram selecionados tendo como critério a correlação de sua área de trabalho aos elementos da estrutura urbana a serem analisados e por estes serem responsáveis pela tomada de decisões pertinentes aos investimentos públicos em projetos específicos considerados por tais como prioridades sobre os problemas identificados pela Gestão Municipal.

Os representantes do Poder Executivo pertencem as Secretarias de Educação, Obras e Infraestrutura, Saúde, Esporte e Habitação. Além dos cinco Secretários, selecionou-se um servidor de suma importância para a aplicação do formulário devido ao conhecimento técnico[33] e

[33] O servidor é Engenheiro Civil e conduz trabalhos pertinentes aos projetos de infraestrutura do município, além de atuar como Fiscal de Obras, portanto, conhece os entraves da ocupação da cidade e a situação dos loteamentos urbanos.

sobre a realidade urbana da cidade e a influência na participação nas decisões de investimentos das Secretarias Municipais, totalizando uma amostra de seis participantes do Poder Executivo.

A inserção de representantes do poder Legislativo é sugerida pelo Ministério das Cidades para evitar alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo. Desta forma, quatro vereadores participaram da pesquisa.

O último grupo a contribuir para a realização desta pesquisa é o denominado como Sociedade Civil, tendo como representantes os Presidentes[34] das Associações de Bairros de Nova Xavantina. Foram investigados e questionados dezesseis Presidentes dos bairros: União e Verdes Campos, Estilac Leal, Montes Claros e Santana, Centro – Setor Nova Brasília, Jardim Tropical I, II e III, Novo Horizonte, Jardim Oliveira, Tonetto, Jardim Alvorada, Olaria, Barro Vermelho, Deus é Amor, Xavantina Velha, Centro Oeste, Boa Vista e Centro – Setor Xavantina. Vale-se acrescentar que os Presidentes de Bairro são escolhidos pela comunidade e não recebem qualquer remuneração para atuarem como tais.

Este segmento foi determinante para conhecer a realidade de cada bairro da cidade, afinal cada presidente é o porta-voz dos problemas urbanos e sociais dos moradores (cidadãos) de seu bairro e são eleitos pela comunidade. As informações provindas deste grupo foram cruzadas com as perspectivas apontadas pelos outros dois segmentos a fim de encontrarem-se pontos convergentes e/ou divergentes de problemas e prioridades. Assim, as prioridades formuladas, objetivo geral do trabalho, contemplaram o conhecimento da realidade e as opiniões de mudança de uma amostra que possui poder efetivo de discussão no processo de desenvolvimento do município.

Finalmente, menciona-se que todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaboração dos planos devem prever métodos acessíveis aos cidadãos para que compreendam com clareza, a importância de sua opinião na construção do documento.

[34] Os bairros Santa Mônica e Flor de Liz não são listados por não possuírem representantes elegidos.

3.3.Zoneamento como instrumento de Intervenção: zonas de uso e zonas segundo condições sociais de vida.

Antes de tratar dos procedimentos adotados na formulação do Zoneamento, faz-se necessário estabelecer os conceitos e premissas dessa abordagem.

Considerado, historicamente como carro chefe do planejamento urbano nos Estados Unidos, o zoneamento para este país passou de ferramenta para a principal ferramenta no processo de planejar. Cullingworth (apud SOUZA, 2004) comprova a afirmativa que a maior parte do planejamento do uso da terra dos Estados Unidos não é planejamento, mas sim zoneamento. Conforme, o mesmo autor planejar implica em políticas abrangentes (*comprehensive planning*), para o uso, ocupação (*development*) e conservação do solo. Todavia, zoneamento além de ser um instrumento aplicado a isso é uma forma de classificação do espaço em zonas que serão objeto de diferentes regulações no que concerne ao uso da terra, sob a jurisdição de um governo local.

O uso do zoneamento pelo planejamento nos Estados Unidos inter-relaciona-se com a história deste instrumento no planejamento urbano no nosso país. Brasil (2005) retrata sobre a hegemonização na prática do planejamento na década de 70, a partir do zoneamento. A estratégia baseava-se na ideia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes, etc. – modelo formulado pelos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento.

Já, Maricato (2008, p.114) denomina as leis de zoneamento, como a expressão mais forte do urbanismo modernista pela "utopia de dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo etc.".

Carvalho (apud MARQUES, 2006) considera zoneamento como,

> um instrumento de ordenamento territorial que visa estabelecer normas para a localização espacial das atividades econômicas, enfocando a conservação dos ecossistemas, no intuito de garantir o desenvolvimento sustentável. Este instrumento pode ser definido como um conjunto de atividades que visam, através de diagnósticos socioeconômicos, físico-bióticos e jurídico-institucionais, revelar as potencialidades e fragilidades dos ambientes naturais, com indicação de uso sustentável, melhoramento na ocupação dos espaços e redirecionamento de atividades, quando for o caso.

Pode-se afirmar que esse método tem por finalidade propiciar um diagnóstico global, e socioambiental sobre o meio urbano e sua organização e oferecer, ainda, diretrizes de ação, as quais deverão refletir os diferentes interesses dos cidadãos. Desse modo, contribui para um sistema de planejamento mais eficaz, no qual (onde é lugar e não designa sujeitos ou objetos) os investimentos e esforços, tanto do governo quanto da iniciativa privada, sejam aplicados de acordo com as peculiaridades das zonas, as quais passam a ser tratadas como unidades de planejamento.

A técnica convencional de zoneamento contempla a separação de usos e densidades. Souza (2004) menciona a existência de vários tipos de zoneamento, que variam de acordo com sua finalidade e índole para constituir um instrumento específico.

Na Figura 17 apresenta-se um exemplo hipotético para fins didáticos, no qual retrata-se a área urbana de um município dividido em zonas distintas conforme o uso da terra permitido.

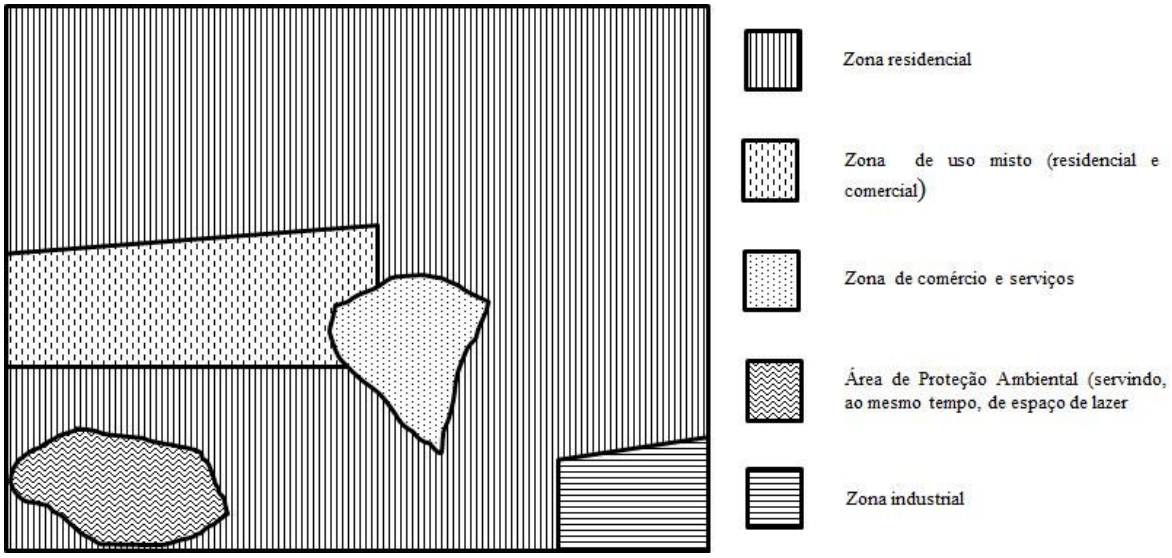


Figura 18 - Modelo Hipotético de Zoneamento de Uso do Solo (Funcionalista)
Fonte: Adaptação do Modelo apresentado por Souza (2004, p. 257).

Todavia, o modelo ilustrado representa um tipo de zoneamento denominado funcionalista. Muito prestigiado pelo urbanismo modernista, no qual o funcionalismo era retratado pelos arquitetos como “a forma segue a função”. Utilizado nas primeiras décadas do século XX nos Estados Unidos e na Europa, este método além de excluir certos usos do solo também começou a ser usado para excluir certos grupos sociais, o que lhe conferiu características de um zoneamento excludente. Contudo, esta forma de exclusão não será tratada na discussão do trabalho.

Reproduzindo as palavras de Cullingworth, (apud SOUZA, 2004, p. 61) “conquanto todo zoneamento seja, por definição excludente, alguns são mais excludentes que outros”.

Porém, várias técnicas foram sendo introduzidas com o intuito de flexibilizar o zoneamento como instrumento de planejamento e ir além da simples divisão espacial com base em usos da terra ou, também de acordo com parâmetros urbanísticos (SOUZA, 2004).

Cria-se um novo tipo de zoneamento apelidado por Souza, como includente, tecnicamente chamado de zoneamento de prioridades. Em contraste com a técnica tradicional do zoneamento de uso do solo, o zoneamento de prioridades não visa a separação de funções e usos, mas a “identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado”(Ibidem, p. 263). Esses espaços convencionados como Áreas de Especial interesse Social (AEIS) ou zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) compreendem principalmente favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos.

Em seguida, reproduz-se um modelo adaptado (Figura 18) sobre a apresentação de um zoneamento de prioridades.

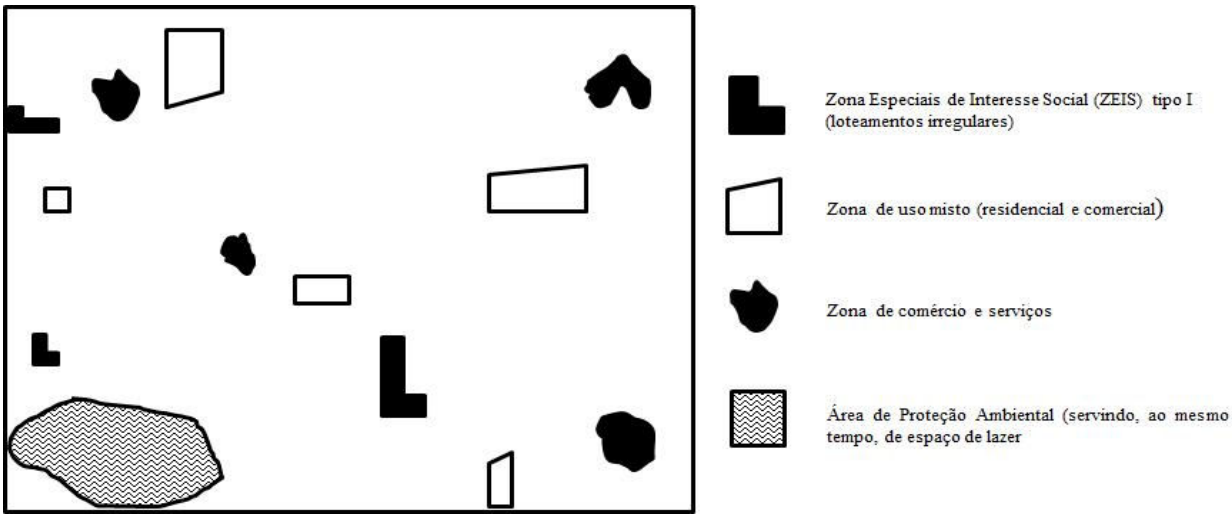


Figura 19 - Modelo Hipotético de Zoneamento de Prioridades
Fonte: Adaptação do Modelo apresentado por Souza (2004, p. 269).

O zoneamento de prioridades assume o principio em que o Estado prioriza investimentos públicos em infraestrutura em áreas com necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos, propiciando uma modalidade útil a melhoria da qualidade de vida a uma maioria de citadinos. Ao contrário de privilegiar bairros já privilegiados, a aplicação deste

zoneamento é percebida nos anos 80 e 90 no país, no processo denominado reforma urbana, mesmo sem ser utilizada a expressão zoneamento de prioridades.

Para os fins deste trabalho, o zoneamento concentrar-se-á em trabalhar o zoneamento de uso do solo e o zoneamento de prioridades a fim de identificar as zonas que regulam as condições de uso do território e de vida da população, seguindo os preceitos dispostos na concepção de Maricato (2008, p. 115):

> o novo zoneamento deve regular apenas o essencial e verificar aspectos que valorizados após a década de 1960, tais como: o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na espera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população.

Salvo, independente das concepções sobre zoneamento em termos de inclusão e exclusão, não é alvo deste trabalho incorporar essa discussão. Contudo, vale-se repetir a importância do zoneamento de prioridades, porém sob a ótica do planejamento isto não sugere que não se deva praticar o zoneamento de uso do solo, afinal controlar a localização/ implantação, por exemplo, de uma indústria poluente é de interesse coletivo.

Assim, percebe-se que a partir da divisão do território pode-se fazer uma leitura espacial sobre a realidade. Com esta leitura consegue argumentos para apontar alternativas, tendências e diretrizes gerais e específicas, com detalhamento das atividades adequadas a cada zona, respeitadas a fragilidade ecológica, a capacidade de suporte ambiental e potencialidades, até os planos e projetos, com as respectivas fontes de recursos.

Por fim, compreende-se que a elaboração de um zoneamento considera a estrutura dinâmica ambiental e econômica e os valores históricos e evolutivos do patrimônio biológico e cultural do país, a fim de se estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas: físico biótico e socioeconômico. Contudo, a iniciativa proposta por este trabalho é uma introdução a alguns aspectos do zoneamento urbano da cidade Nova Xavantina que revelam os fatores implicantes na realidade da comunidade, pois acredita-se que a realização de um zoneamento completo necessitaria de um estudo mais aprofundado com a participação de uma equipe multidisciplinar, que posteriormente resultaria no Plano Diretor do Município.

3.3.1. Zoneamento de uso do solo: leitura sobre a realidade do território urbano de Nova Xavantina.

Para a construção do zoneamento de uso do solo serão criadas as zonas:

- Zona Industrial;
- Zona Comercial;
- Zona pouco Urbanizada;
- Zona de Aspectos Históricos do Município;
- Zonas de Proteção Ambiental;
- Zonas de Habitação de Interesse Social;

Deste modo, para a criação destas zonas adotou-se algumas estratégias de coleta, tratamento e apresentação de dados. A fim de explicar tais estratégias, descreve-se abaixo a sequência de etapas necessárias a execução do zoneamento de uso do solo. Quanto à coleta de dados, adotar-se-á os seguintes passos:

1. Levantamento de informações a respeito de ruas e, respectivamente bairros da cidade que se enquadrem no perfil das zonas supracitadas. Desta forma: para as zonas referentes ao serviço de abastecimento de água e rede de esgoto, o órgão consultado será a empresa SETAE[35]; para a zona referente a energia elétrica, a empresa Rede Cemat; já as demais informações para as outras zonas serão consultadas as Secretarias de Obras e Infraestrutura, Departamento de Engenharia, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, Departamento de Tributação, Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria de Esporte e Lazer e Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal.
2. Solicitação de cópia da planta georreferenciada e do mapa cadastral da cidade para localização das áreas informadas;
3. Observação não-participante *in loco* das ruas e áreas apontadas pelas informações dos órgãos consultados, bem como registros fotográficos;

[35] O serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto do município de Nova Xavantina é concessionado à empresa SETAE, conforme o Contrato nº. 93/2002.

Realizada a etapa de coleta de informações para as zonas criadas parte-se para o tratamento e apresentação dessas, levando-se em consideração, a divisão do território em zonas e elaborando mapas[36], a partir das ferramentas do *software* Autocad.

3.3.2. Zoneamento de prioridades: uma leitura sobre a percepção de pessoas chaves dentro da comunidade xavantinense

O zoneamento de prioridades mantém a perspectiva de mapear as áreas da cidade destacando a ausência de elementos que contemplam a cidade como sustentável, conforme o Artigo 2º do EC[37].

> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

A metodologia de elaboração do zoneamento de prioridades seguiu as técnicas empregadas no zoneamento de uso de solo, com diferenciação no processo de coleta de dados cujas informações foram levantadas a partir de formulários, empregados de maneira a apresentar a percepção das prioridades citadas por pessoas de segmentos chaves do município aplicados no processo de consulta popular.

Ademais, o processo de tratamento e apresentação dos dados obedece ao mesmo roteiro apresentado.

Todavia, ressalva-se que as zonas criadas foram definidas são segundo as cinco prioridades identificadas pela consulta popular por bairros.

Ao final da construção do zoneamento de prioridades e do zoneamento do solo, os mapas gerados por ambos os trabalhos favorecerá uma leitura espacial sobre realidade existente na cidade de Nova Xavantina e as perspectivas prioritárias pela comunidade sobre o território

---

[36] Os mapas são importante recurso para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnica e comunitária, e a localizá-las no território (BRASIL, 2004a).

[37] O direito a cidades sustentáveis é um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e no artigo 2.º, inciso I, da Lei n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

urbano. Desta forma, o pesquisador encontra subsídio para a elaboração das diretrizes do Plano Diretor do Município, objetivo geral deste trabalho.

CAPÍTULO 4

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS DA CIDADE SEGUNDO O ZONEAMENTO E A COMUNIDADE

Neste capítulo são apresentados os principais problemas urbanos de Nova Xavantina, identificados a partir do zoneamento funcional e de prioridades e da consulta popular. A perspectiva dos três segmentos abordados Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil e considerando-se os aspectos físicos, a situação do desenho urbano, os componentes da infraestrutura básica, os equipamentos sociais e a organização comunitária, formou-se uma leitura integrada sobre a dinâmica urbana de Nova Xavantina.

4.1. Problemas sobre a estrutura urbana geral: o processo de urbanização e a falta de planejamento

Sobre o processo de ocupação e desenvolvimento urbano de Nova Xavantina destacam-se algumas considerações importantes para a discussão.

O núcleo urbano consolidado por dois setores: Setor Xavantina (SX) e Nova Brasília (SNB), separados, horizontalmente pelo Rio das Mortes esta divisão física natural coloca dentro do perímetro urbano uma extensa Área de Preservação Permanente (APP[38]), no caso a mata ciliar do rio que foi retirada em muitos pontos por construções residenciais.

Cortando verticalmente a cidade a BR 158, ao longo desta instalaram-se de forma aleatória comércios e prestadores de serviços que atendam o setor de transportes e o setor agropecuário, não havendo delimitação para o setor industrial.

A distribuição espacial da população converge para uma ocupação mais densa da malha urbana no Setor Nova Brasília, provavelmente pela concentração de estabelecimentos comerciais. Já, no Setor Xavantina apesar das primeiras construções estarem no bairro Xavantina Velha (o primeiro bairro), a direção da ocupação populacional também circundou em torno do Centro Comercial, a principal via de acesso ao bairro é Avenida Brasil Central que encerra na Praça dos Três Poderes, sede das instituições Executiva, Legislativa e Judiciária.

No zoneamento de uso do solo na página adiante apresenta-se as zonas pertinentes a análise do trabalho.

---

[38] Estabelecidas pela Lei nº. 4.771, de 1965, que estabelece o Código Florestal, as Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Figura 20 - Mapa do zoneamento do uso do solo da zona urbana de Nova Xavantina – MT.

A partir do zoneamento definiu-se as zonas que são caracterizadas como:

- Zona de Habitação de Interesse Social: locais onde estão construídos conjuntos habitacionais. São residenciais de casas populares que abrigam uma população em estado de vulnerabilidade social, ou seja, famílias com perfil semelhante e que são atendidas por programas assistencialistas do governo federal e estadual.
- Zona Pouco Urbanizada: são áreas contíguas às zonas urbanas, de baixa densidade populacional, dedicadas a atividades rurais ou com muitos vazios (lotes baldios). Apresentam deficiências em infraestrutura como asfalto, esgoto e iluminação e em serviços básicos como a limpeza pública.
- Zona Industrial: espaço territorial no qual se inseriram as olarias ou cerâmicas do município. No município não existe um parque industrial destinado às empresas que produzem ou prestam serviços, muitas estão as margens da BR 158 no entorno de áreas residenciais.
- Zona de Aspectos Históricos: área onde foram construídas as primeiras edificações do município pela Fundação Brasil Central.
- Zona Comercial: espaço onde as atividades comerciais são predominantes: os principais comércios são de roupas e calçados, farmácias, lojas de móveis, supermercados, bares, restaurantes, lanchonetes e consultórios odontológicos.

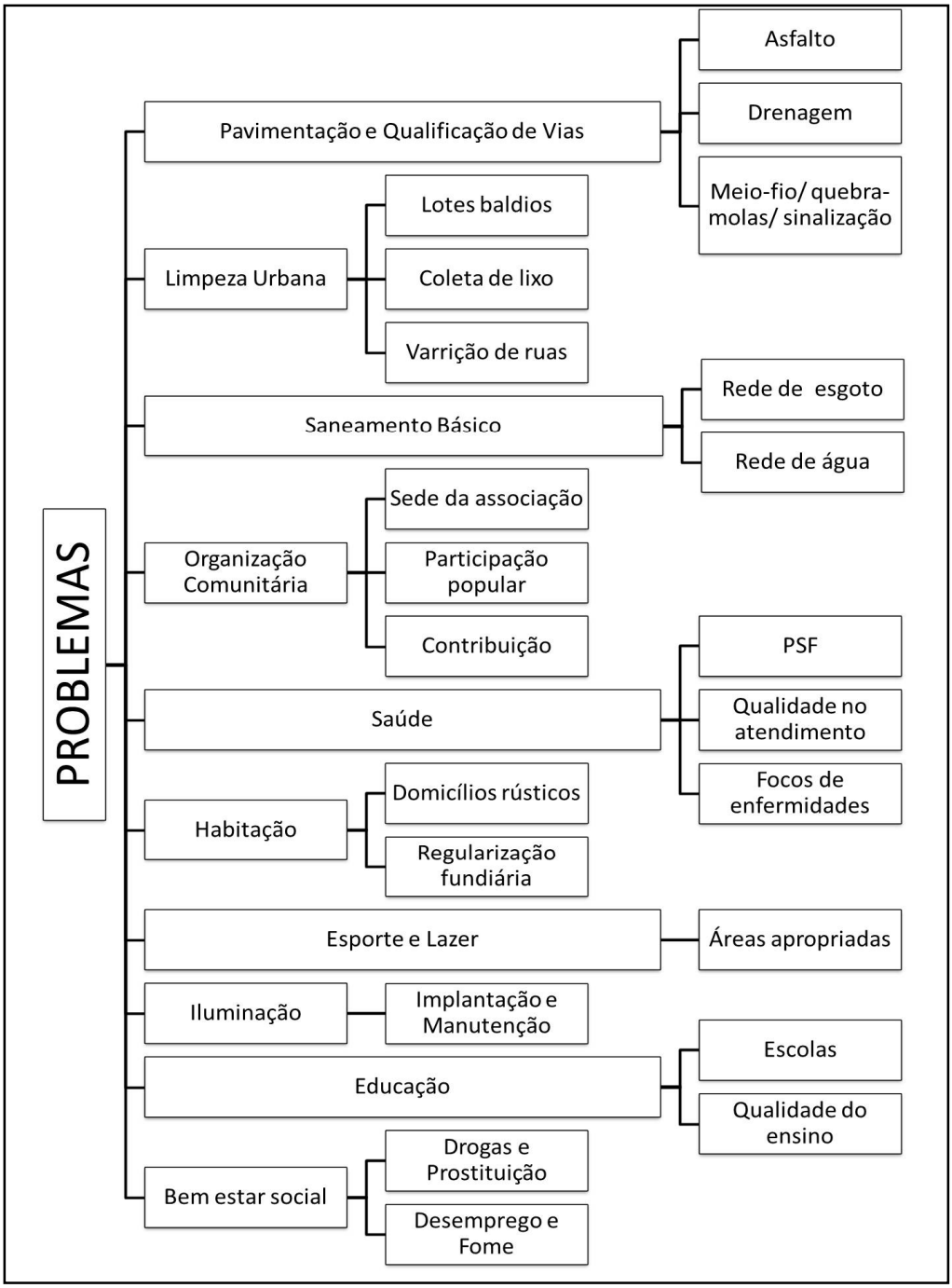
Zona de Proteção Ambiental: área vegetal com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos e bióticos para a qualidade de vida. São consideradas as margens do Rio das Mortes, por ser APP, as margens do Córrego Estilac Leal (aos fundos do bairro Estilac Leal) e a unidade de conservação protegida conforme a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, área do Parque Municipal Mário Viana com 42,73 hectares, também denominado como Parque Municipal do Bacaba, criado de acordo com a Lei nº 975 de 12 agosto de 2002 .

- Equipamentos de Educação: escolas e creches do município.
- Equipamentos de Saúde: hospitais e postos de saúde da família.
- Equipamentos de Esporte e Lazer: áreas estruturadas para à prática de esportes e lazer da comunidade.

A partir do zoneamento do uso do solo da cidade, partiu-se para a consulta popular a fim de identificar os principais problemas da zona urbana de Nova Xavantina. Os participantes citaram diferentes demandas sobre a infraestrutura e serviços básicos do município e

hierarquizaram cinco prioridades. Esses problemas foram sintetizados e estruturados em esquema de acordo com a frequência que estes foram citados.

Os problemas assinalados correspondem à categoria dos serviços de: pavimentação e qualificação de vias urbanas, limpeza urbana, saneamento básico, organização comunitária, saúde, habitação, esporte e lazer, iluminação, educação e bem estar social.



4.2. Figura 21 - Principais problemas da área urbana de Nova Xavantina, conforme as respostas da consulta popular.

Problemas sobre os serviços básicos: pavimentação e qualificação de vias urbanas, saneamento básico, limpeza urbana, habitação e iluminação.

4.2.1. Pavimentação e Qualificação de Vias[39]:

Problemas relacionados à pavimentação asfáltica e a qualificação de vias urbanas foram evidenciados por todos os segmentos na consulta popular. Utilizou-se o termo qualificação de vias, para englobar serviços de construção de meio-fio, quebra-molas e a sinalização de trânsito.

Todos os participantes dos segmentos: poder legislativo e sociedade civil citaram a pavimentação asfáltica com um dos serviços de prioridade para a cidade. O que demonstra o quanto este tipo de serviço é considerado como carro-chefe de desenvolvimento para os participantes, ou seja, cidade asfaltada significa cidade em progresso.

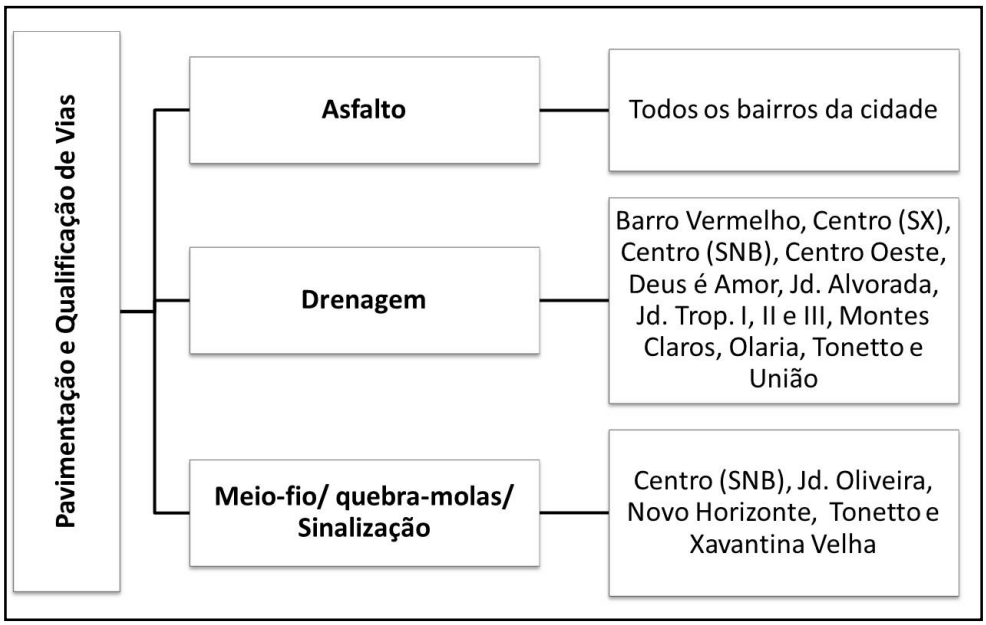


Figura 22 – Bairros com problemas de pavimentação e qualificação de vias urbanas

Atualmente, o município dispõe de alguns projetos a serem executados com recursos provenientes da celebração de convênios[40], contratos de repasse[41] e termo de cooperação técnica

[39] Essa denominação é a mesma utilizada pelo Ministério das Cidades na Portaria nº. 237 de 13 de maio de 2010.

com órgãos da esfera Estadual e Federal. Alguns, já estão sendo executados outros têm seus projetos básico e executivo sendo analisados pelo setor de engenharia do órgão concedente ou no caso de contrato de repasse pelo setor da Caixa Econômica Federal.

Nessa transferência de recursos os bairros Novo Horizonte, Centro (SX), Jardim Alvorada, Deus é Amor, Tonetto, Barro Vermelho, Centro (SX), Santa Mônica e União serão beneficiados com o serviço de drenagem, pavimentação asfáltica, meio-fio e sarjetas.

Com relação à drenagem de águas pluviais, foram constatados problemas bastante graves em vários bairros. A rede quando existente é incipiente para suportar o volume de água decorrente na época da chuva, alagando rapidamente muitas ruas, principalmente, entre os bairros Centro (SNB) e Tonetto.

Exceto o bairro Novo Horizonte e Jardim Oliveira que foram contemplados, no ano de 2009, com uma obra de drenagem superficial e os bairros que mencionaram essa necessidade, percebeu-se que nem todos que indicaram o asfalto como um problema citaram também a execução de drenagem. O que permite lembrar sobre a importância de executar estas obras em conjunto, no intuito de evitar alagamentos e desgaste da malha asfáltica, consequentemente infortúnios à comunidade e desperdícios de dinheiro público.

O sistema de drenagem se sobressai como um dos problemas mais sensíveis das cidades que emergem com o crescimento da urbanização, tanto em razão das dificuldades de esgotamento das águas pluviais, quanto em razão da interferência com os demais sistemas de infraestrutura, além de que, com a retenção da água na superfície do solo, surgem diversos problemas e riscos ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida da população (CNM, 2009).

A insuficiência do sistema de drenagem é mais facilmente percebido após as chuvas de grande intensidade, acarretando transtornos à população, causando como consequência inundações e alagamentos. Além disso, também propicia o aparecimento de doenças como a leptospirose, diarreias, febre tifoide e a proliferação dos mosquitos anofelinos, que podem disseminar a malária (Idem).

---

[40] Transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, municipal, distrital, direta ou indireta e entidades privadas sem fins lucrativos. Deve haver interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (VI, par.1º, Art. 1º, Portaria 127/2008).

[41] Transferência de recursos que se processa por intermédio de uma instituição financeira federal, atuando como mandatário da União. No âmbito de obras em principio deve ser feito por contrato de repasse (6.170).

Normalmente os sistemas de micro drenagem são constituídos da seguinte forma:

- Boca de lobo que são dispositivos para captação de águas pluviais, localizados nas sarjetas;
- As sarjetas são elementos de drenagem das vias públicas, que captam as águas pluviais precipitadas nas vias e que para elas escoam;

Em alguns pontos da cidade existem bueiros para drenar a enxurrada, no entanto, muitas vezes estão entupidos de lixo e entulhos jogados pela população. Outro problema sério advindo pela falta de drenagem é o fato de alguns moradores que residem em locais com rede de esgoto a utilizarem para escoar a água da chuva, fazendo que a vazão da água extrapole o limite da Unidade Reservatória de Tratamento de Esgoto e ocasione o extravasamento do esgoto, decantado e parcialmente tratado para as águas do Rio das Mortes.

Para resolver esse problema a concessionária responsável pelo esgotamento sanitário substituiu o modelo de implantação de tampões no meio das ruas para a colocação de caixas tampões nas calçadas, evitando que os moradores utilizem a rede para outros fins. Contudo, esta nova forma, vem causando inconvenientes à empresa, devido alguns residentes construírem suas calçadas sobre essas caixas.

Destarte, sobre a construção de quebra-molas, cita-se que os bairros que necessitam deste serviço manifestam preocupação com a velocidade do trânsito em avenidas que circundam escolas, como no bairro Novo Horizonte, e em ruas que dão acesso a praia como é o caso do bairro Xavantina Velha.

Em relação à construção de meio-fio, os bairros Jardim Oliveira e Tonetto esclarecem que algumas ruas foram asfaltadas, porém o meio-fio não foi construído. Já, no Centro (SNB) o meio-fio das ruas está desgastado necessitando de reparos. Ademais, a sinalização também é um problema colocado por esses bairros, que mencionam a possibilidade de acidentes de trânsito pela ausência de placas sinalizatórias.

4.2.2. Saneamento básico

O sistema de saneamento básico englobou problemas relacionados à falta de rede de esgoto e rede de água.

Desde 2002, o Serviço de Saneamento Básico é realizado pela Empresa SETAE Engenharia Ltda (Serviço de Tratamento de Água e Esgoto). A concessionária é responsável pela

construção de obras de saneamento, operação, cobrança de tarifas, administração e ampliação dos serviços de água e esgoto.

Em 2008, o Relatório do PMSS (Programa de Modernização do Setor Saneamento) apontou que o serviço de abastecimento de água em Nova Xavantina atendia a 81,4% da população total do município, correspondente a 15.127 habitantes (BRASIL, 2008).

Dados mais recentes colhidos na empresa mostram que o número de ligações de água e esgoto é o seguinte:

Ligações por Categoria	Somente Água	Água e Esgoto	Somente Esgoto	Economias
Residencial	5.555	566	21	65
Comercial	290	78	0	27
Industrial	6	0	0	0
Municipal	58	0	7	0
Estadual	0	0	0	0
Federal	4	1	0	0
Outros	111	21	0	0
Comercial/Residencial	27	2	0	0
Total	6.049	675	28	92

Figura 23 – Número de ligações de água e esgoto atendidas pela empresa SETAE em Nova Xavantina.
Fonte: SETAE[42] (2010)

Valendo-se da mesma metodologia utilizada no Relatório, ou seja, considerando que o número atual de economias residenciais de água é de 5.555 na área urbana e a proporção de habitantes por domicílio urbano é de 3,16 (IBGE, 2007) calcula-se que a população urbana atendida seria de 17.553 habitantes, número que excede o total de habitantes da área urbana do município (15.731). Esta distorção pode ser explicada pela falta e cadastro de economias residenciais ativas.

Ademais, o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) registra que 325 domicílios da cidade são abastecidos por poços ou nascentes. Acredita-se que muitos destes domicílios estão localizados no bairro Olaria cuja captação de água provém do córrego Bacaba (BRASIL, 2010).

Quanto ao sistema adotado pelo SETAE, o relatório aponta o modelo operacional utilizado pela empresa para o abastecimento de água à população que consta de:

- Captação de água bruta em manancial superficial;
- Tratamento em ETA (Estação de Tratamento de Água);
- Reservação (RAP);

[42] Informação extraída do oficio 001/2010 encaminhado pela empresa SETAE à Prefeitura de Nova Xavantina.

- Distribuição feita por pressurização.

Destaca-se o modelo operacional para ilustrar como a divisão da área urbana pelo Rio das Mortes exige que a rede de distribuição do Sistema de Abastecimento de Água trabalhe com dois setores. A rede de distribuição, que atende a toda cidade, possui extensão de 85,0 km em material PVC.

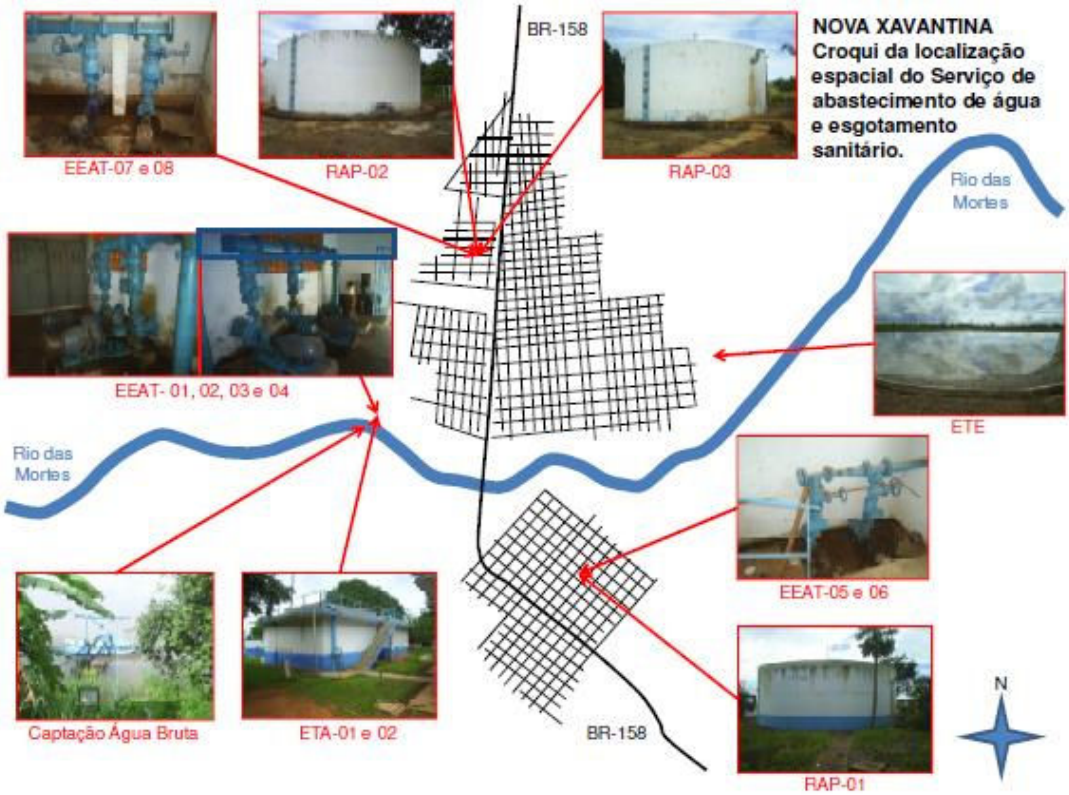


Figura 24 – Diagrama descritivo do sistema de abastecimento de água de Nova Xavantina
Fonte: BRASIL (2008).

No diagrama verificou-se uma lagoa com a sigla ETE, que é a denominação abreviada de Estação de Tratamento de Esgoto, válida para todos os tipos de tratamento, pode-se notar que a ETE está localizada no Setor Nova Brasília, ou seja, no Setor Xavantina não existe sistema de esgotamento sanitário.

A cidade possui apenas 543 domicílios com ligações de esgoto sanitário ativa, a maioria 6.134 domicílios utilizam fossas e 88 mantém fossas a céu aberto (BRASIL, 2010). Houve um pequeno crescimento, pois em 2008 a cidade possuía 28,7 km de redes coletoras de esgoto

sanitário, que atendiam a 1.607 ligações totais, sendo 441 ativas de esgoto, das quais 373 residenciais (BRASIL, 2008).

Os bairros que suscitaram problemáticas relacionadas aos serviços de saneamento básico são:

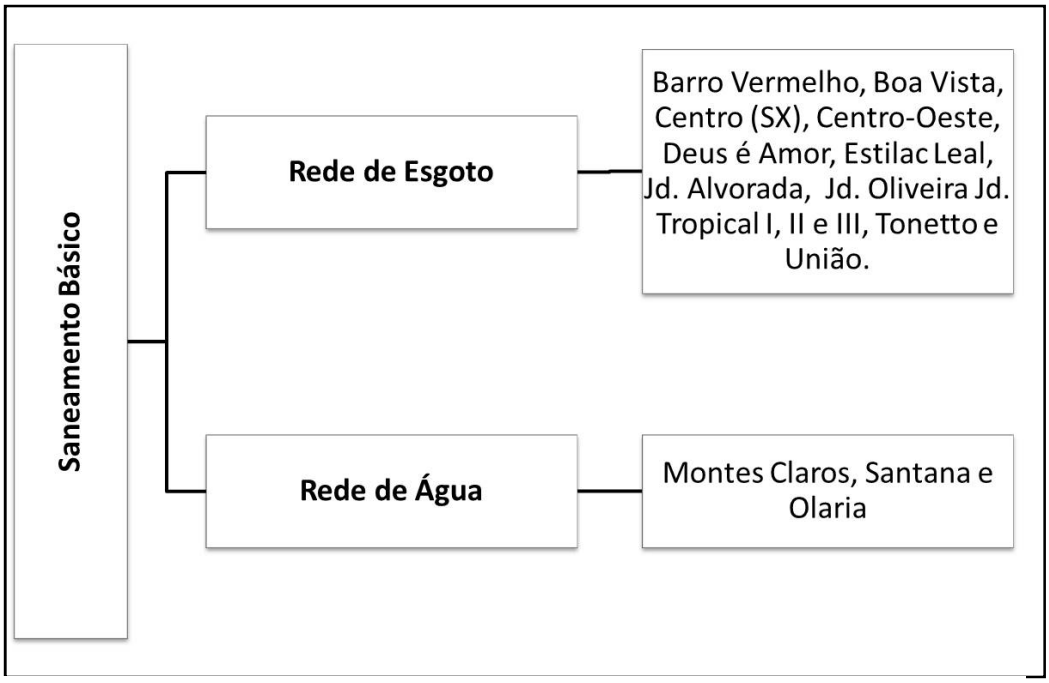


Figura 25 – Bairros com problemas de saneamento básico

A maioria cita pela ausência de um serviço o outro. Vale-se lembrar que no Setor Xavantina não há nem um bairro com sistema de rede de esgoto, desta forma alerta-se para as reclamações feitas pelos representantes dos bairros Deus é Amor, Jardim Alvorada e Centro-Oeste. Segundo os presidentes de bairro, devido à presença de fossas a céu aberto ou que extravasam no período chuvoso, é comum a proliferação de mosquitos e a liberação de odores insuportáveis.

Assim, percebe-se a urgência da concessionária iniciar os trabalhos de implantação da rede nos bairros destacados e trabalhos da equipe da vigilância sanitária para extinguir essas foças.

Quanto ao abastecimento de rede de água observa-se que os bairros que reivindicam o serviço, fazem parte de áreas pouco urbanizadas conforme o zoneamento de uso do solo apresentado.

4.2.3. Iluminação pública

O abastecimento de energia elétrica em Nova Xavantina é realizado pela Centrais Elétrica Mato-grossenses S.A. (Rede Cemat). Segundo, a Unidade da Rede Cemat local o município possui um total de 7.360 ligações que são classificadas assim:

- Ligações residenciais: 5.652 padrões;
- Ligações comerciais: 539 padrões;
- Ligações industriais: 64 padrões;
- Ligações rurais: 1.001 padrões
- Poder Público Municipal: 51 padrões
- Poder Público Estadual: 23 padrões
- Poder Público Federal: 4 padrões
- Iluminação pública: 16 padrões
- Serviço público: 10 padrões

De acordo com a consulta popular os problemas que tangem a iluminação pública são mais evidentes nos bairros Centro de ambos os setores e nas áreas pouco urbanizadas da cidade. Contudo, o representante do bairro Xavantina Velha frisou várias vezes a falta de manutenção da rede de seu bairro.

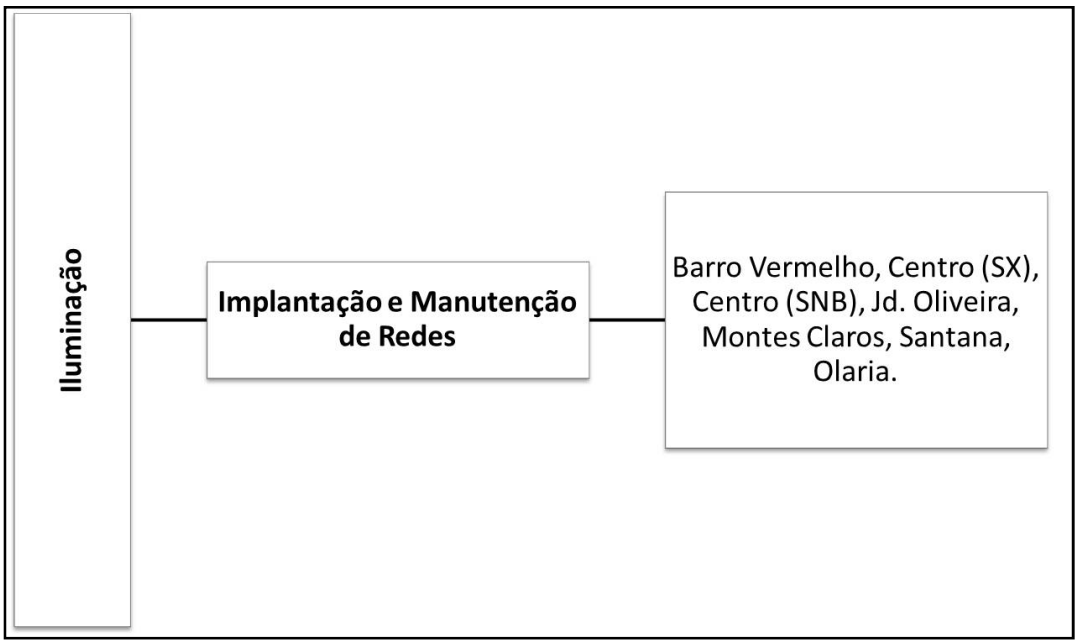


Figura 26 - Bairros com problemas relacionados à Iluminação Pública

O Secretário de Obras, Infraestrutura e Vias Públicas relatou sobre as dificuldades da Secretaria em atender, prontamente, as demandas diárias de serviços de iluminação. Devido o quadro de recursos humanos contar apenas com um funcionário que tem experiência neste tipo de serviço. O Secretário citou que este mesmo servidor, além de ser o responsável pela manutenção da iluminação pública também cuida de toda manutenção e instalação da rede de energia elétrica dos prédios públicos.

4.2.4. Limpeza pública e coleta de lixo

Os serviços de limpeza pública são de responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura e Vias públicas. A limpeza urbana é realizada diariamente, englobando varrição de vias públicas, manutenção de praças e canteiros, limpeza de feiras livres e praias, poda de árvores, remoção de animais mortos de vias públicas, limpeza de bocas-de-lobo e lotes vagos, pintura de meios-fios, coleta de lixo, pneus velhos e resíduos volumosos, tais como móveis e colchões (BRASIL, 2009).

Para a realização dos serviços a administração dispõe de 10 funcionários para varrição de ruas, 10 funcionários para capina e roçada e 16 funcionários para a coleta e transporte de resíduos. A frota de veículos para a execução dos serviços é composta por: 1 caminhão compactador, um trator com reboque e dois caminhões de carroceria.

A limpeza urbana foi um serviço registrado com problemas em todos os bairros da cidade, principalmente no que tange a limpeza de lotes baldios, conforme observa-se na Figura 26.

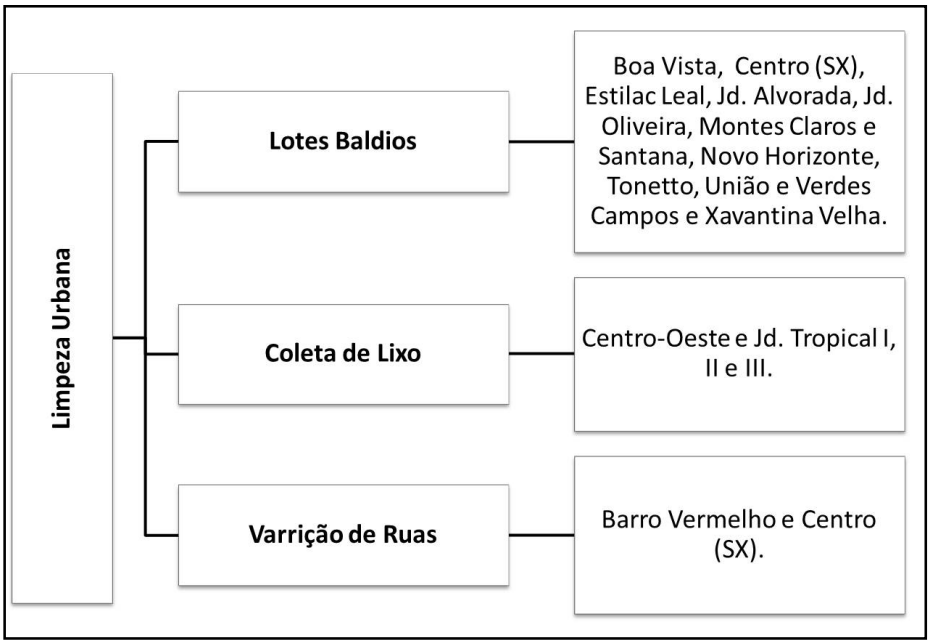


Figura 27 – Bairros com problemas de limpeza urbana.

A partir da leitura da Figura 26, evidencia-se uma problemática que afeta muitos bairros da cidade. Os lotes baldios foram mencionados pelos participantes como um entrave ao bem-estar do bairro, pois se tornam depósitos de lixo, reservatórios de insetos e mosquitos, além de em muitos casos propiciarem esconderijos para marginais.

É de comum conhecimento dos participantes que, no geral, os lotes são particulares, mas todos citam a Prefeitura como responsável para resolver o problema, seja limpando, multando ou desapropriando.

O bairro Boa Vista chama a atenção para este problema, a presença do chamado buracão. É uma cratera localizada em sua divisa com o bairro Deus é Amor que impede a circulação de trânsito entre os dois bairros, além de propiciar ao local um aspecto de abandono. Segundo a Presidente de Bairro é comum encontrar cobras, lesmas, ratos e mosquitos que saem do mato presente dentro do buracão, não obstante a mesma relata que algumas vezes marginais fugindo da ronda da polícia militar entram no local para se esconder.

Tratando sobre a coleta de lixo da cidade. Os resíduos domésticos são recolhidos e depositados no lixão, bem como os resíduos hospitalares que são coletados pela vigilância sanitária do município. Não há coleta seletiva no município e a destinação final do lixo é inadequada ambientalmente. Estima-se que no ano 2009 foram coletadas 9.024 toneladas de resíduos sólidos no perímetro urbano de Nova Xavantina.

A coleta de lixo é realizada, diariamente, no centro de ambos os setores e de 2 a 3 vezes por semana nos demais bairros. Entretanto, os bairros Centro-Oeste e Jardim Tropical I, II e III reivindicaram aumente à frequência de coleta de lixo.

Já, o serviço de varrição é reclamado por apenas os bairros Barro Vermelho e Centro (SX), que solicitou o aumento no número de varredores. No entanto, segundo o Secretário responsável pela limpeza urbana este serviço é realizado apenas nas áreas centrais da cidade, em virtude do pequeno número de funcionários que executam a tarefa.

Todavia, cita-se que o serviço de varrição concerne com o arraste, o acondicionamento e o recolhimento ou a sucção dos resíduos comumente presentes numa faixa de aproximadamente 1 metro de largura a partir das sarjetas (CNM, 2009). A varrição é um serviço que colabora para a eficiência das sarjetas e bocas de lobo, pois contribuem para que os resíduos não escorram para o sistema de drenagem.

4.2.5. Habitação e Regularização Fundiária

Segundo dados do SIAB[43], a maioria das residências da zona urbana de Nova Xavantina é de alvenaria, mas há ocorrência de outros tipos de construções (BRASIL, 20101):

- 130 casas construídas de madeira;
- 37 casas construídas de taipa[44] revestida. Domicílio construído de taipa e as paredes do interior da casa são completamente revestidas por reboco ou emboço
- 12 casas de taipa não revestida;
- 23 casas de material aproveitado. Domicílios construídos com materiais impróprios, como papelão, plástico, lona, palha, folha-de-flandres etc.;
- 15 casas constituídas de outros materiais: concreto, pedras etc.

Os domicílios rústicos são evidenciados pelos moradores desses bairros como um dos problemas mais graves do bairro:

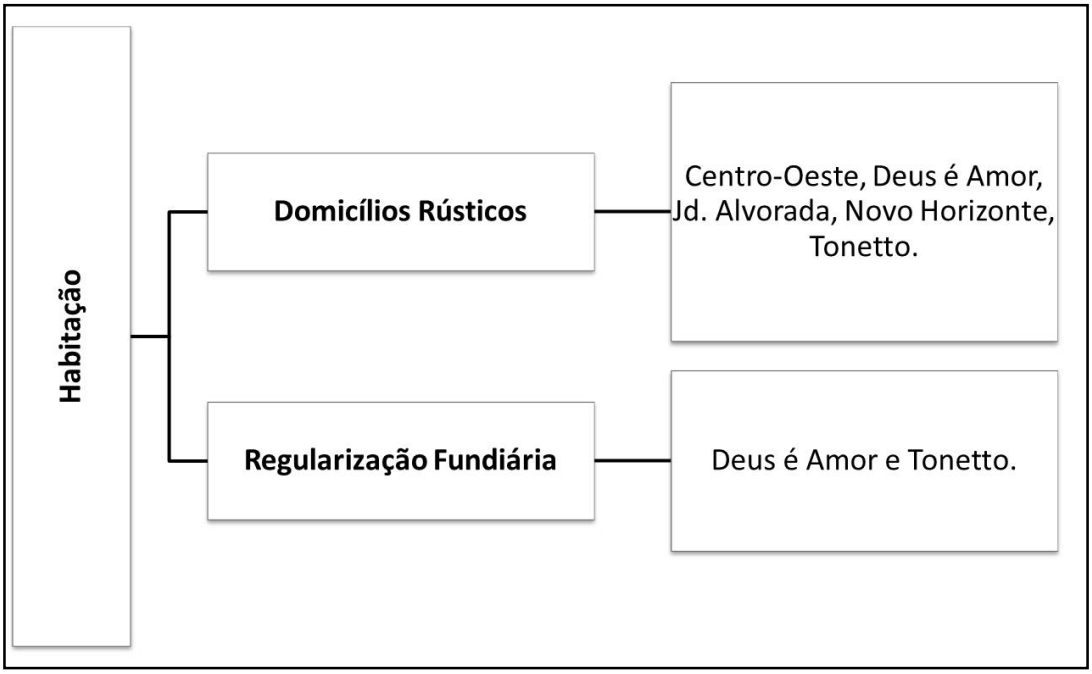


Figura 28 - Bairros com problemas relacionados à Habitação.

---

[43] Os dados disponíveis oriundos do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) são gerados a partir do trabalho das equipes de Saúde da Família, no caso de Nova Xavantina dos Postos de Saúde Familiar e Agentes Comunitários de Saúde (ACS).

[44] Processo de construção de paredes que utiliza barro amassado para preencher os espaços criados por uma espécie de gradeamento, de paus, varas, bambus, caules de arbustos etc. (DICIONÁRIO HOUAISS, 2010).

Casas que são predominantemente "construídas" com material improvisado, seja porque não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, seja porque representam desconforto e riscos de contaminação por doenças e insalubridade, são denominadas como domicílios rústicos. Além do tipo do material, também considera-se como domicílio rústico aquele que não possui banheiro.

No município não há registro da existência de favelas ou cortiços. No entanto, alguns bairros da cidade como Tonetto, Deus é Amor, Centro Oeste e Jardim Alvorada, encontram-se várias moradias em condições precárias algumas são desprovidas de sanitários internos e apresentam problemas de posse do imóvel.

Figura 29 – Fotos de domicílios rústicos do Bairro Deus é Amor em Nova Xavantina – MT.

Fonte: Mocelin (2010)

Em 2004, o Conselho das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), "coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual

governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática". Nesse sentido, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (BRASIL, 2005b, p. 29).

A Política Nacional de Habitação mantém em suas diretrizes

- Garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade.
- Promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 3 salários mínimos.

Para minimizar a problemática dos domicílios rústicos percebe-se a atuação do Estado junto ao município com a construção de habitações populares. Em Nova Xavantina, os programas implantados mais recentes são:

- Conjunto Habitacional Meu Lar (SX): 50 (cinquenta) unidades habitacionais;
- Conjunto Habitacional Morar Melhor (SNB): 50 (cinquenta) unidades habitacionais;
- Residencial Mário Duílio Henry (SNB): 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais;
- Residencial Mário Duílio Henry I (SNB): 59 (cinquenta e nove) unidades habitacionais;
- Residencial Mário Duílio Henry II (SNB): 87 (oitenta e sete) unidades habitacionais;
- Casas pulverizadas: 27 (vinte e sete) unidades habitacionais. É um programa do Governo Estadual, no qual as habitações são construídas em terrenos particulares, cujos proprietários possuem um terreno, porém a renda é insuficiente para construir uma casa.

Figura 30 – Vista dos Residenciais: Mário Duílio Henry e Mário Duílio Henry I.
Fonte: Mocelin (2010)

Ainda conforme informação levantada na Secretaria de Administração existe mais um projeto habitacional em andamento com previsão de mais 240 unidades habitacionais a ser instalado nas proximidades do Bairro Olaria, a localização dos novos residenciais é oportuna por dois motivos: o primeiro é que os bairros apresentaram esta prioridade estão localizados no Setor Xavantina, a segunda que o Presidente do Bairro Olaria manifestou como prioridade para o seu bairro a instalação do projeto para tornar o bairro mais urbanizado.

Em Nova Xavantina, os loteamentos Santana, Parque dos Buritis, Verdes Campos e Jardim Tropical III são exemplos de loteamentos que não dispõem de toda a infraestrutura básica necessária. No Santana, Verdes Campos e Jardim Tropical registra-se a falta de: esgotamento sanitário, drenagem superficial e iluminação pública. O loteamento Parque dos Buritis, exceto a drenagem superficial, também não dispõe das infraestruturas citadas nos outros loteamentos.

Em Nova Xavantina, o exemplo mais preocupante de irregularidade jurídica é o loteamento, denominado Bairro Tonetto, o maior bairro da cidade.

A busca pelo atendimento de necessidades básicas, entre as quais, a principal é a moradia é uma das principais causas para a irregularidade. Também, a ausência de políticas públicas para regular o acesso da população ao território urbano e que atenda a população de baixa renda fomenta o aumento de moradias precárias e irregulares.

Outra origem de irregularidade é a insuficiente capacidade das prefeituras de punição e antecipação do problema, a isso soma-se à legislação inadequada ao padrão de renda municipal e entraves no processo de aprovação de loteamentos. Assim e cresce a franja designada ilegal na cidade e as cidades de pequeno porte vivenciam um processo que parece fugir ao controle público.

Tratando sobre o problema da regularização fundiária destaca-se o caso mais grave da cidade, o Bairro Tonetto. Parte da área do bairro era uma fazenda, cujo proprietário, Sr. Alfredo Tonetto transformou-a em um loteamento sem a aprovação da prefeitura, muitos terrenos foram vendidos, outros foram invadidos e outros já foram revendidos sem a obtenção da escritura do imóvel. Na época da abertura do loteamento, cerca de 4.000 imóveis foram criados, hoje, aproximadamente 3.000 imóveis encontram-se irregulares.

4.3. Problemas sobre equipamentos sociais urbanos: educação, saúde, esporte e lazer.

4.3.1. Educação

A cidade dispõe de três escolas municipais de ensino fundamental de 1ª a 4ª série, e cinco escolas estaduais com ensino de 5ª a 8ª série e também ensino médio. Também conta com um Centro de Educação Infantil (CEI) para crianças menores de cinco anos.

As unidades de ensino estão localizadas nos seguintes bairros:

- Escola Municipal Monteiro Lobato: Bairro Novo Horizonte;
- Escola Municipal José Rodrigues: Bairro Tonetto;
- Escola Municipal Deus é Amor: Bairro Jardim Alvorada;
- Escola Estadual Arlindo Estilac Leal: Bairro Estilac Leal;
- Escola Estadual João Mallet: Bairro Centro (SX);
- Escola Estadual Juscelino Kubitschek de Oliveira: Bairro Tonetto;
- Escola Estadual Ministro João Alberto: Bairro Jardim Alvorada;
- Escola Estadual Coronel Vanique: Bairro Barro Vermelho;
- Centro de Educação Infantil: Bairro Jardim Alvorada.

Poucos problemas foram citados sobre a educação do município e estão associados a construção de escolas e a qualidade do ensino.

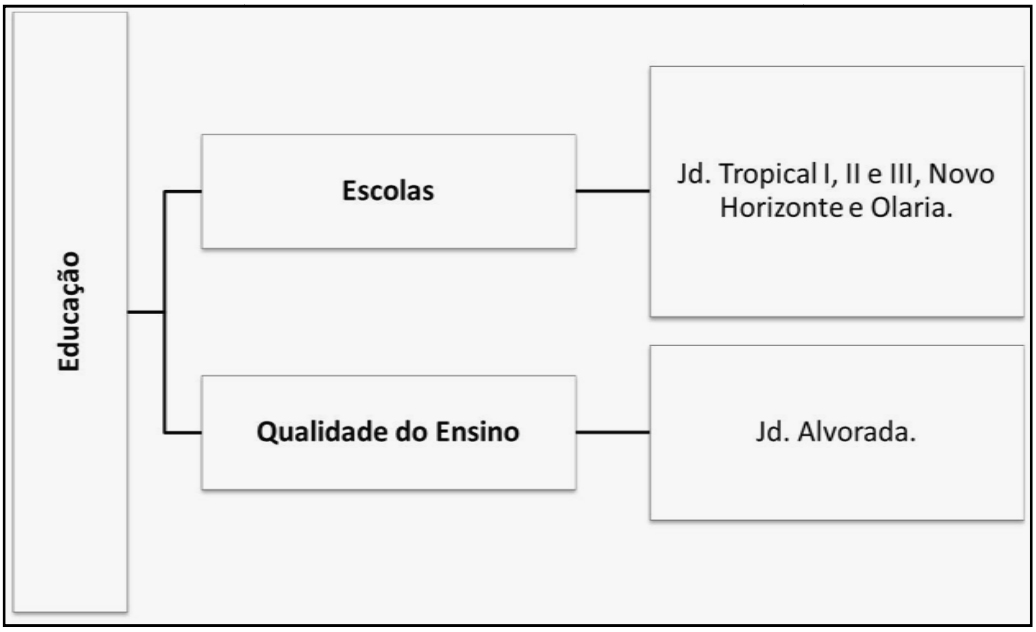


Figura 31 - Bairros com problemas relacionados à Educação

A construção de escolas foi indicada como necessidade pelos bairros Jardim Tropical e Novo Horizonte para solucionar a demanda de alunos provindos dos Residenciais populares Mário Duílio Henry e que superlotaram as vagas da Escola Monteiro Lobato. Logo, no bairro Olaria solicitou-se a reforma da escolinha para voltar ao seu funcionamento.

Em relação à qualidade de ensino o Presidente do bairro Jardim Alvorada ressalva que esta precisa de mais atenção e faz menção a casos de criança do seu bairro que demonstram dificuldades quanto ao aprendizado. Neste aspecto, a Secretaria de Educação comenta as dificuldades que enfrenta para ofertar um ensino de qualidade:

- Pouca participação dos pais na escola e na educação de seus filhos;
- Baixos salários dos profissionais da Educação;
- Grande número de funcionários cedidos, em desvio de função ou licença médica.

A secretaria também disponibilizou o resumo do quantitativo de professores que atuam nas escolas urbanas do município.

ESCOLAS	Efetivos	Em Sala	Contratados	Total Geral em Sala
Monteiro Lobato	29	15	11	**26**
Deus é Amor	16	06	08	**14**
JR	13	05	06	**11**
CEI	03	02	01	**03**
TOTAL		**28**	**26**	**55**

Tabela 3 – Quadro de professores da rede de ensino municipal na área urbana de Nova Xavantina – MT.
Fonte: Secretaria Municipal de Educação (2010).

A quantidade de professores efetivos e contratados em sala de aula é a mesma, o que torna-se um agravante que certamente compromete a qualidade de ensino das escolas municipais. A rotatividade de profissionais contratados por seletivo associado à baixa remuneração converge para que profissionais sem motivação não se engajem para realizar as ações contidas no projeto político pedagógico das escolas e no planejamento de atividades extras curriculares.

Desta forma, observa-se uma equação preocupante, professores desmotivados à ensinar + alunos desmotivados à aprender = uma educação com a qualidade comprometida, ainda mais se os pais dos alunos não se interessam em acompanhar o desenvolvimento escolar de seus filhos, atribuindo à escola a responsabilidade de formá-los e prepará-los para o futuro.

Este item merece muita atenção e um trabalho conjunto do poder público e da comunidade, pois os alunos que estão saindo destas escolas terão que se inserir num mercado de trabalho com poucas ofertas de emprego no município ou consequentemente sair da cidade para conseguir melhores oportunidades.

4.3.2. Saúde

O município de Nova Xavantina conta em sua rede de sistema de saúde com hospitais, agência transfusional, centro de reabilitação, clínicas, consultório odontológico, laboratório de análises clínicas, farmácias, centro de atendimento psíquico social, Postos do Programa da Saúde da Família (PSF[45]) e laboratório de imagem.

Tipo	Público	Particular
Agência Transfusional	1	
Centro de Atendimento Psiquico Social (CAPS)	1	
Centro de Reabilitação	1	
Clínica		2
Consultório Odontológico	5	13
Farmácia	1	10
Farmácia Hospitalar	1	
Hospital	1	1
Laboratório de Análises Clínicas	1	
Laboratório de Imagem	1	2
Posto de Saúde Familiar (PSF)	5	

Figura 32 – Número de estabelecimentos na área de saúde em Nova Xavantina – MT.
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde (SMS, 2011).

A cidade possui um hospital municipal para atendimento de emergências e mais cinco PSF, sendo quatro destinados ao atendimento da zona urbana (PSF: 1, 3, 4 e 5) e um destinado as comunidades da zona rural (PSF 2), estando localizados nos seguintes endereços:

- PSF 1: Avenida Vereador Francisco Milhomem s/nº. – Setor Xavantina;
- PSF 2 e 5: Avenida Campo Grande s/nº. – Setor Nova Brasília;
- PSF 3: Avenida Couto Magalhães s/nº. – Setor Nova Brasília;
- PSF 4: Travessa Taguatinga nº. 83 – Setor Nova Brasília;

[45] O Programa de Saúde da Família contempla um modelo assistencial, operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. As equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade.
Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149

Conforme as estatísticas do SIAB, em Nova Xavantina estão cadastradas na zona urbana 6.765 famílias, porém são acompanhadas 4.929 famílias (BRASIL, 2010). As famílias são cadastradas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), através das visitas domiciliares, nas quais identificam a situação de saneamento e moradia e fazem o acompanhamento mensal da situação de saúde das famílias.

Para o acompanhamento e atendimento destas famílias no PSF criou-se 40 micro áreas, sendo 12 pertencentes ao Setor Xavantina e 28 ao Setor Nova Brasília, cada micro área compreende em média 150 famílias, mas segundo a SMS há micro áreas com 180 famílias sendo assistidas.

A Portaria nº. 1886, de 18 de dezembro de 1997 que trata sobre as Normas e Diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família recomenda que a composição mínima de uma equipe de saúde da família tenha os seguintes profissionais: médico, enfermeiro, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde (na proporção de um agente para, no máximo, 150 famílias ou 750 pessoas).

Além dos profissionais recomendados cada equipe dos PSFs de Nova Xavantina dispõe de um odontólogo e um auxiliar de saúde bucal. No geral, o município dispõe do seguinte quadro de profissionais que trabalham no hospital e nos PSFs.

Profissional	Quantidade
Clínico Geral	7
Médico Ortopedista	2
Enfermeiro	7
Bioquímico	4
Biomédico	2
Odontólogo	5
Auxiliar/ Técnico em Enfermagem	36
Auxiliar de Dentista	5
Agente Comunitário de Saúde	53
Agente Administrativo	10
Atendente	7
Agente de Vigilância	4

Figura 33 – Número de profissionais que prestam serviços públicos de saúde em Nova Xavantina.

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde (2011)

A partir da relação apresentada observa-se que o número de médicos é limitado para atender cinco PSF's em tempo integral e ainda prestar serviços no hospital municipal. Outra categoria profissional restrita é o número de agentes de vigilância, apenas quatro agentes para

atender todos os domicílios do município, um grupo pequeno para atender as demandas de vigilância sanitária e ambiental.

Essas quantidades de profissionais são comentadas com as principais demandas do serviço de saúde pela comunidade. Na Figura 33 apresenta-se essas:

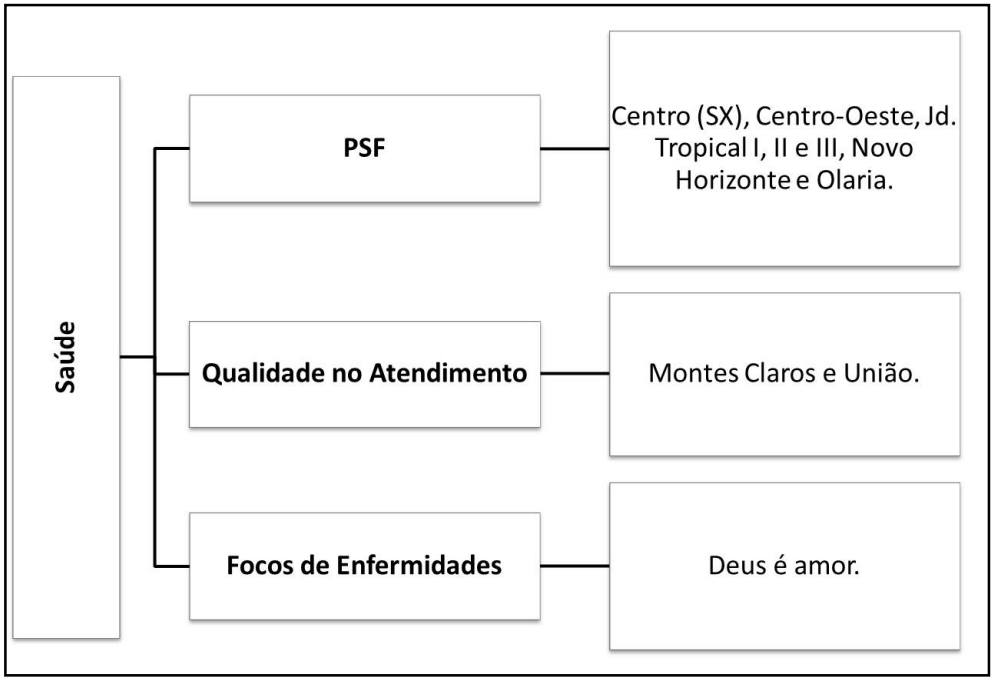


Figura 34 – Bairros com problemas relacionados à Saúde.

No geral, as demandas apresentadas sobre os PSF's estão relacionadas à falta de médicos clínicos gerais para atender a população em tempo integral. Especificamente, os bairros Jardim Tropical I, II e III e Novo Horizonte, atendidos pelo PSF 5 reclamaram que o número de vagas para atendimento médico tornou-se mais limitado com a cobertura do PSF as micro áreas dos Residenciais Mário Duílio Henry.

O ideal seria que no PSF o atendimento médico ocorresse em tempo integral, ampliando o acesso as consultas e promovendo ações de prevenção. Desta forma, diminuiria a demanda para o hospital municipal que atenderia somente casos de emergência.

Os bairros do Setor Xavantina requisitaram a construção de mais um PSF para atender o setor, tendo em vista que existe apenas uma unidade para atender toda esta comunidade. Não obstante, o médico responsável pelo PSF é o único anestesista do município sendo requerido, frequentemente no hospital municipal, o que dificulta o atendimento diário no Posto de Saúde.

A qualidade no atendimento também foi levantada como problema, principalmente relacionada à viabilização de informações e o atendimento nas recepções das unidades de saúde. Considera-se esta problemática advinda pela falta de qualificação dos profissionais para o atendimento ao público, somada a insatisfação pela ausência de um Plano de Cargo, Carreira e Salários. Também, acredita-se que o *stress* diário pelo contato com pessoas diariamente nervosas e insatisfeitas contribui para que os profissionais não desempenhem um atendimento de qualidade.

A demanda foco de enfermidade no bairro Deus é Amor trata sobre um foco de tuberculose de uma família que não segue corretamente o tratamento oferecido pelo município e expõe seriamente os vizinhos e outras pessoas que tenham contato com essas. Este problema demonstra a ausência de preocupação de alguns cidadãos quanto a seriedade de sua saúde e as consequências que esta irresponsabilidade pode acarretar.

A Secretaria de Saúde também fez menção a outros problemas relacionados dentre eles:

- Falta de médicos especialistas somente para atender a população no Hospital Municipal
- A cultura por parte da população que lixo e esgoto a céu aberto só causa doença no vizinho.
- Disposição do lixo doméstico e outros de maneira inadequada e em qualquer lugar o que dificulta a coleta.
- Falta de Saneamento Básico para atender a toda população.
- O grande número de lotes baldios e casa sem moradores.
- População envelhecida, sem acessibilidade adequada.

As colocações da Secretária de Saúde são interessantes a discussão deste trabalho, pois, confirmam problemas já citados pela comunidade, especialmente, a falta de saneamento básico e o número de lotes baldios na cidade. O que evidencia que estes dois últimos problemas devem ser tratados não somente como um problema de limpeza urbana, mas também como uma questão de saúde pública.

4.3.3. Esporte e Lazer

O esporte e lazer em Nova Xavantina não dispõem de muitas áreas públicas e opções para a comunidade. Geralmente, os locais procurados são as quadras da Praça Central (SNB) e do

Ginásio de Esportes. Há também a opção do campo de futebol do Estádio Municipal e as quadras das escolas estaduais para prática de modalidades como vôlei, handebol, basquete e futsal.

Diante disso, muitos bairros indicaram como problemas a falta de áreas apropriadas em seus bairros para a prática de esporte e lazer.

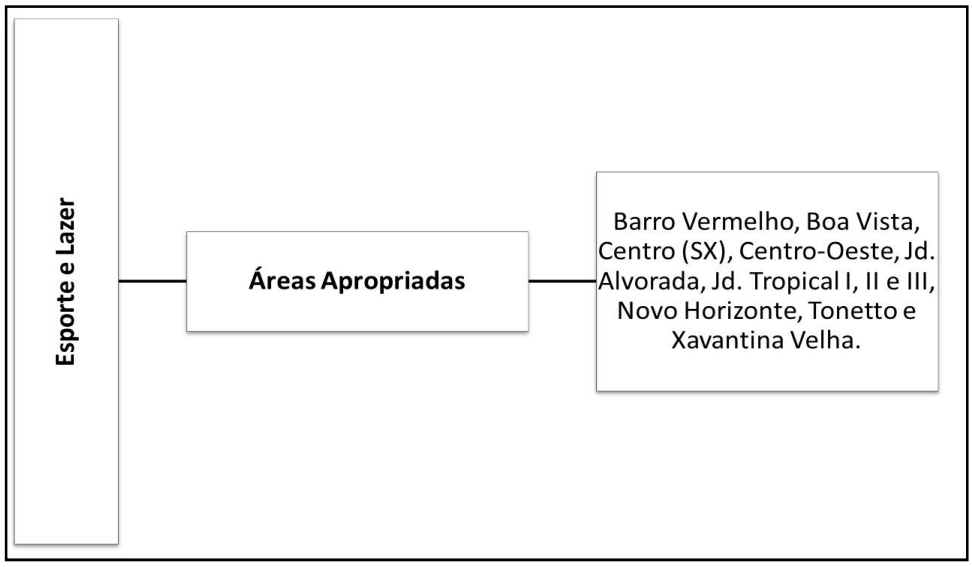


Figura 35 – Bairros com problemas relacionados ao Esporte e Lazer.

Com poucas opções de lazer dentro da cidade, a comunidade, principalmente, a juventude encontra nas praias e ilhas do Rio das Mortes uma fonte de lazer. De certa forma, torna-se um ponto preocupante devido os riscos de afogamento e a impossibilidade de se frequentar esses pontos no período das chuvas.

Vale-se ressaltar que enquanto essa população não tiver acesso à moradia, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social (BRASIL, 2004a).

4.4. Problemas de organização comunitária para a participação nas intervenções na cidade

Problemas na organização comunitária também foram levantados pelos participantes dos três segmentos.

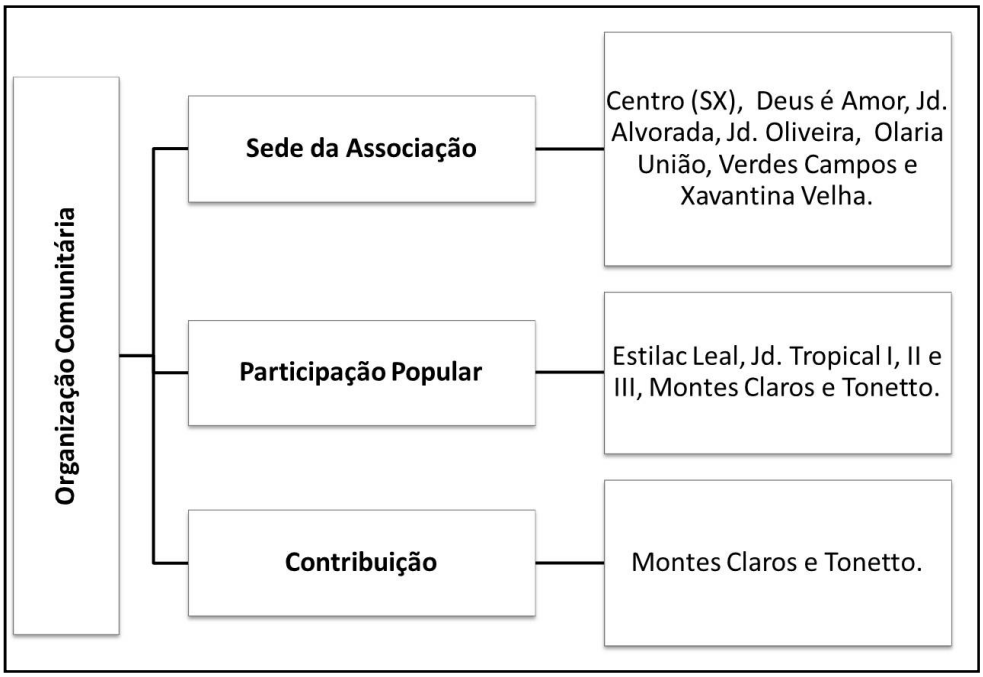


Figura 36 – Bairros com problemas de organização comunitária.

A principal solicitação dos presidentes de bairro é a construção ou reforma da sede da associação de bairro. Conforme os representantes o espaço da sede possibilita a realização de atividades festivas e de lazer, reuniões e cursos voltados para a comunidade do bairro.

A sede da Associação de Bairro é muito utilizada para a comunidade organizar comemorações e eventos em prol do bairro, no entanto, exceto a Associação do Bairro Estilac Leal que está reformada, as demais encontram em péssimo estado de conservação. O que demonstra que a sede é um objeto de desejo dos Presidentes de Bairro, porém poucos sabem traçar estratégias para cuidar da infraestrutura.

Dentre o Poder Executivo e Legislativo houve unanimidade em citar que muitos problemas são confirmados pelas reclamações da população, “o hábito de reclamar é comum entre os moradores de todos os bairros da cidade”. Os representantes dos poderes também

mencionam dificuldade em ter a participação dos munícipes em ações voluntárias, reuniões, presenças em conselhos municipais.

No segmento da sociedade civil também identificou-se ponto de vista semelhante, os presidentes de bairro demonstraram certa contrariedade com os moradores de seu bairro, afirmando que não conseguem a participação destes para executar ações coletivas que possam melhorar o próprio local onde residem.

Interessante essa perspectiva quando se lê o arquivo Projeto Xavantina (Anexo I) no item 2.12 referente à Administração/Autoridade:

> O nível mais elevado dos técnicos da Sudeco, que passam por ali, resolvendo os problemas da vila, impediu o surgimento de liderança e de autoridade local, para motivar e orientar o povo, para qualquer tipo de trabalho. Quando surge um problema, a comunidade fica à espera que a solução seja dada pelos técnicos, não tomando iniciativa, para solucioná-lo diretamente.

Parece-nos que esta conduta não é recente e nem advinda, especificamente, por fatores atuais. Os presidentes mencionam que em vários momentos são insultados e cobrados a tomar medidas para resolverem problemas, porém não recebem nenhum benefício financeiro para o trabalho e nem a colaboração dos reclamantes.

A inadimplência com o pagamento de impostos também é comentado pelos presidentes dos bairros Montes Claros e Tonetto, conforme os representantes muitos moradores os procuram constantemente para reclamar dos serviços públicos e usam da reclamação como justificativa para não pagarem impostos ao município. O presidente do bairro Montes Claros chega a afirmar que compreende os poucos investimentos em seu bairro devido à incipiente contribuição (pagamento de impostos) de seus moradores.

4.5. Problemas que implicam no bem estar social da comunidade

Apesar de Nova Xavantina ser uma cidade de pequeno porte evidencia-se o surgimento de problemas comumente encontrados nas metrópoles: drogas, prostituição, fome e desemprego.

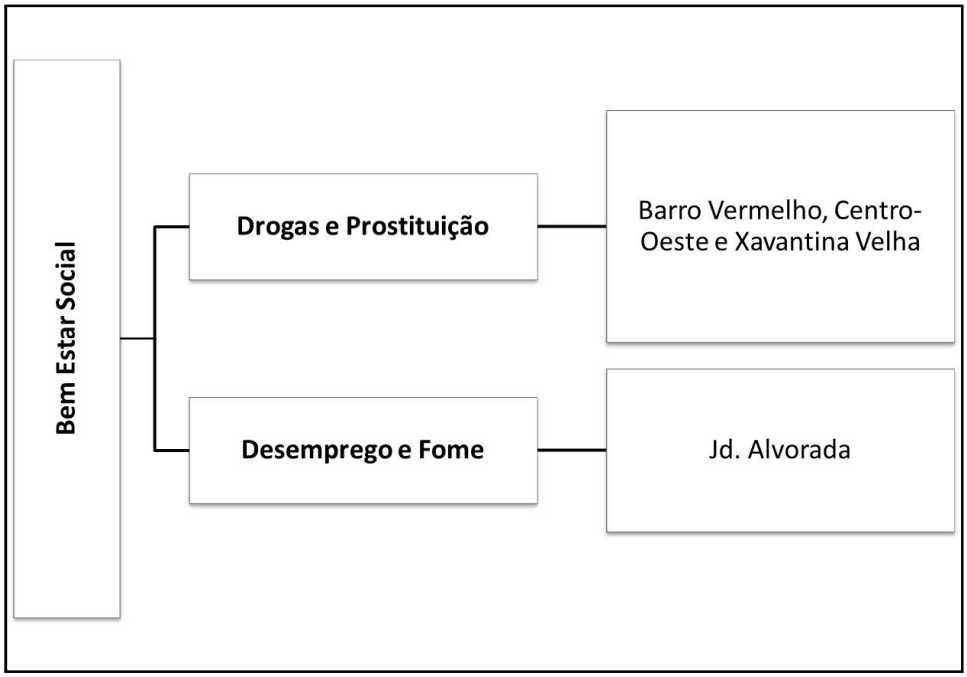


Figura 37 – Bairros com problemas que comprometem o bem estar social.

Esses fatores foram citados por representantes de bairro onde residem muitas famílias em estado de vulnerabilidade social. Esta realidade preocupante deve ser um alerta para as autoridades atuarem imediatamente, impedindo a expansão da segregação social e as respectivas consequências da criminalidade.

4. 6. Problemas de organização institucional para o atendimento das demandas da comunidade.

Os problemas mais relatados pelas secretarias e pelos vereadores para atender as demandas da comunidade são: insuficiência de recursos orçamentários; mão-de-obra; falta de aplicação das leis correspondentes e indisponibilidade da comunidade em participar de ações propostas para resolver situações incômodas ao município.

No que tange a legislação, o município dispõe de leis correlacionadas que amparam o planejamento de recursos municipais e aplicação de instrumentos jurídicos de organização pública no perímetro urbano:

- Lei nº. 19 de 06 de Junho de 1983 que dispõe sobre a criação dos setores e bairros na área urbana da sede do município.
- Código de Obras – Lei nº. 152 de 20 de Agosto de 1983.
- Lei nº. 74 de 02 Setembro de 1983, dispõe sobre a criação e delimitação do perímetro urbano.
- Código de Posturas – Lei nº. 160 de 19 de Março de 1984.
- Lei Orgânica Municipal de 31 de Março de 1990.
- Código Tributário – Lei n.º 921 de 10 de Dezembro de 2001.
- Regularização Fundiária – Lei nº. 1.135 de 26 de Setembro de 2005.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº. 1.484 de 28 de Junho de 2010.
- Lei de Orçamento Anual – Lei nº. 1.519 de 13 de Dezembro de 2010.
- Plano Plurianual (PPA) – Lei nº. 1.427 de 07 de Dezembro de 2009 e Lei nº. 1.505 de 23 de outubro de 2010 (dispõe de alterações e substituições de anexos do PPA).

No entanto, algumas leis já estão desatualizadas, necessitando uma revisão imediata para adequar-se as problemáticas atuais.

CAPITULO 5

PROPOSTA DE DIRETRIZES SOBRE OS PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS DA CIDADE E COMO SUBSÍDIO AO PLANO DIRETOR DE NOVA XAVANTINA

5.1. Propostas sobre Zonas Urbanas de Ação Prioritária

A zona urbana é a área de um município caracterizada pela edificação contínua e a existência de equipamentos sociais destinados às funções urbanas básicas, como habitação, trabalho, recreação e circulação. De acordo com a Lei nº. 5. 172, de 25 de outubro de 1966 toda "zona urbana" deve observar o requisito mínimo da existência de melhoramentos em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do local considerado.

Nos tópicos a seguir apresentam-se as diretrizes sobre os problemas relacionados aos serviços e equipamentos urbanos listados pela consulta popular e ilustra-se as zonas que tem como prioridade a aplicação dessas propostas.

5.2. Proposta sobre Serviços Básicos e Infraestrutura

O artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade reconhece e qualifica o Direito às Cidades Sustentáveis como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. É a concretização dos direitos humanos na cidade através da garantia “do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2002).

O Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso propõe uma diretriz social específica para o município de Nova Xavantina: “Prover de infraestrutura e equipamentos sociais as sedes urbanas de Nova Xavantina e Pontal do Araguaia” (MATO GROSSO, 2008, p.58).

Desta forma, nos tópicos abaixo sugere-se diretrizes para as principais demandas e problemas indicados pela comunidade da zona urbana de Nova Xavantina

5.2.1. Diretrizes para Pavimentação e Qualificação de Vias

Tendo em vista, que a alternativa para o município realizar investimentos em pavimentação e qualificação de vias urbanas, é por meio de verbas advindas da celebração de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação técnica para executar obras de infraestrutura, sugere-se como diretriz para atender esta demanda:

- A aplicação da Contribuição de Melhoria. Este instrumento de democratização e gestão urbana é posto pelo Código Tributário Municipal, Lei. n.º 921 de 10 de Dezembro de 2001 que recomenda:

> Art. 170: A Contribuição de Melhoria será arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras de pavimentação de vias e logradouros públicos, incluídos os respectivos serviços preparatórios e complementares, executadas pela Prefeitura através de seus órgãos da Administração Direta ou Indireta.

Para o bom aproveitamento da Contribuição de Melhoria, o artigo 173, do referido Código considera as obras de pavimentação, colocação de guias e sarjetas, em conjunto com qualquer das demais obras preparatórias a seguir mencionadas: estudos topográficos; terraplenagem superficial; consolidação, reaproveitamento e substituição de pavimento; execução de pequenas obras-de-arte; escoamento de águas pluviais; calçamento da parte carroçável de via ou logradouro público, qualquer que seja o material usado; substituição e reconstrução de pavimento.

Quanto ao cálculo da Contribuição de Melhoria, o artigo 176 estabelece que o valor a ser ressarcido seja rateado entre os imóveis sobre os quais deverá incidir na proporção da medida linear da testada. A testada é a porção de via pública que fica à frente do imóvel.

Para a arrecadação da contribuição de melhoria e aplicação de penalidades em caso de inadimplência a administração deve-se valer das orientações do artigo 181 e 182 do Código Tributário.

> Artigo 181 - A Contribuição de Melhoria poderá ser arrecadada em parcelas mensais ou anuais, na forma e condições do Regulamento.

> § 1º - Nenhuma parcela anual poderá ser inferior a 01 (uma) UPF-NX, nem superior a 2% (dois por cento) do valor venal do imóvel.
> § 2º - O número de prestações anuais, sua proporcionalidade, bem como o número de prestações mensais, serão previstos em regulamento.
> Artigo 182 - O não pagamento da Contribuição de Melhoria nos prazos regulamentares, implicará a cobrança de:
> 1. multa moratória nos termos da legislação tributária vigente;
> 2. juros moratórios à razão de 1% (um por cento) ao mês, devidos a partir do mês imediato ao do vencimento, contando como completo qualquer fração do mês.

- No entanto, propõe-se atenção diferenciada da administração para a elaboração do regulamento e aplicação do instrumento em locais com predominância de famílias de baixa renda e em bairros onde há uma predominância de terrenos sem edificação, que possam ser supervalorizados e produzam efeitos da especulação imobiliária.
- Também recomenda-se que as obras de pavimentação e qualificação de vias urbanas observem as diretrizes técnicas constantes em nos anexos dispostos no artigo 1º da Portaria[46] nº. 237 de 13 de maio de 2010. De acordo com o Anexo I da referida instrução, todo projeto de implantação de pavimentação deve obrigatoriamente incluir implantação de calçadas com acessibilidade universal e serviço de drenagem, além de sinalização viária mínima estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro.
- Desta forma, reforça-se a necessidade da drenagem de águas pluviais em obras de pavimentação, para prevenir a possibilidade de alagamentos e danos ao asfalto em curto prazo.
- Implantar sistema de drenagem de águas pluviais no Bairro Barro Vermelho para desobstruir o curso d'agua que forma uma lagoa na qual concentra-se criadouros de mosquitos.
- Também, limpeza contínua das bocas de lobo dos logradouros públicos e observância quanto à desobediência do artigo 26 e 27 do Código de Posturas, que tratam sobre a limpeza urbana, porém notificam sobre ações que condenem a circulação de águas pluviais:

> Art. 26: Os moradores são responsáveis pela limpeza dos passeios e sarjetas fronteiriços à sua residência.
> Parágrafo Único: é absolutamente proibido, em qualquer caso varrer lixo ou detritos sólidos de qualquer natureza, para os ralos dos logradouros públicos.
> Art. 27: é proibido fazer varredura do interior dos prédios, dos terrenos, e dos veículos para a via pública e bem assim despejar ou atirar papéis, reclames ou quaisquer detritos sobre o leito de logradouros públicos.

[46] A portaria regulamenta as normas dos projetos de apoio às obras de pavimentação e qualificação de vias urbanas no âmbito da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades

> Parágrafo Único: A ninguém é lícito sob qualquer protesto, impedir ou dificultar o livre escoamento das águas pelos canos, valas, sarjetas ou canais das vias públicas, danificando ou obstruindo tais servidões.

- Junto a essas diretrizes aconselha-se que os projetos incluam a arborização das vias com espécies apropriadas ao clima e adequadas aos espaços com um trabalho coletivo entre a Secretaria de Turismo e Meio Ambiente, Universidade e Escolas Municipais.

Quanto à construção de calçadas, o município dispõe de legislação específica, que trata sobre a obrigação dos munícipes construírem as calçadas em frente aos seus domicílios ou estabelecimentos. Assim sugere-se:

- Criação de Lei Municipal instituindo que as calçadas sejam construídas com acesso para portadores de necessidades especiais.
- Disponibilizar aos munícipes orientações técnicas, conforme a Lei 10.098 de 19 de dezembro de 2000, que trata sobre a acessibilidade universal para a construção das calçadas.
- Á respeito da sinalização de ruas e de trânsito recomenda-se a aplicação dos recursos provindos do repasse do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ao município para a realização de sinalização vertical e horizontal nas vias da cidade.

Finalmente, cita-se a criação e regulamentação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para abrigar os recursos provenientes dos instrumentos urbanísticos e das medidas compensatórias de natureza urbanística, com o objetivo de custear projetos urbanos.

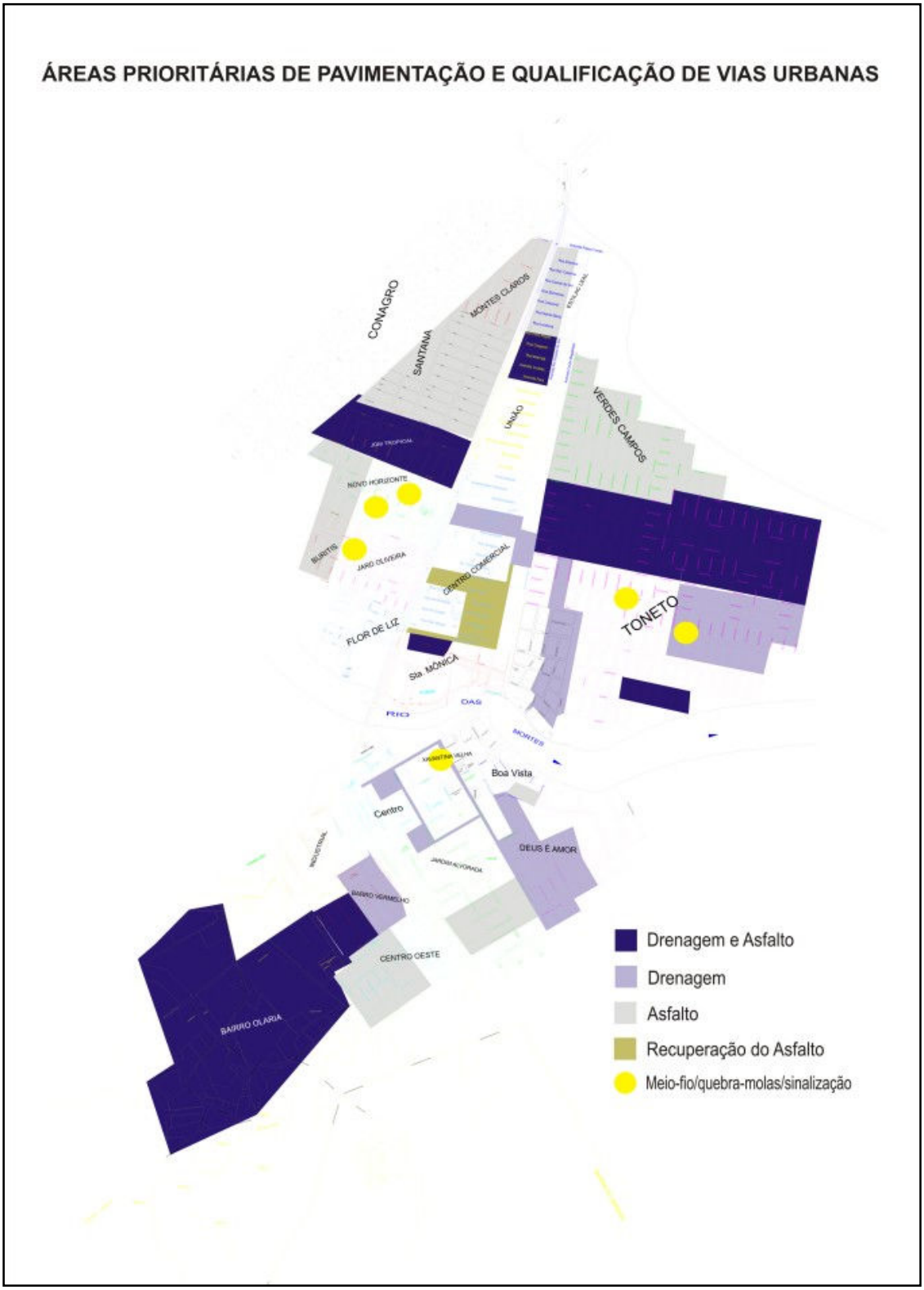


Figura 38 – Mapa de áreas prioritárias em serviços de pavimentação asfáltica e qualificação de vias urbanas.

5.2.2. Diretrizes para Saneamento Básico

O Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso dispõe da seguinte diretriz específica ao serviço de saneamento de Nova Xavantina:

- "Fomentar a implantação do saneamento ambiental, nas sedes urbanas de Nova Xavantina e Pontal do Araguaia, especialmente referente à coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, doméstico e hospitalar, e de esgoto doméstico" (MATO GROSSO, 2008, p. 58).

O mesmo documento faz menção a uma diretriz ambiental específica ao município pertinente a este tópico:

- "Proteger mananciais e áreas à montante de trechos dos corpos d'água onde ocorrem captações para abastecimento público nas sedes municípios de Nova Xavantina, Pontal do Araguaia e Barra do Garças, visando atender a demanda hídrica da população" (MATO GROSSO, 2008, p. 61).

De acordo com a Lei nº. 11.445/2007, os serviços de saneamento básico devem ser disponibilizados para o total da população do Município, ou seja, o planejamento deve considerar a sua universalização. Assim para o Plano Diretor deve-se:

- Cobrar da concessionária responsável à ampliação da Rede de Esgoto, conforme as metas estabelecidas no Contrato. Em caráter prioritário nos bairros Deus é Amor e Jardim Alvorada para eliminar as fossas a céu aberto que proliferam mosquitos e propiciam o aparecimento de epidemias.
- Ao Conselho Municipal de Saneamento Básico fiscalizar o cumprimento da matriz de prioridades do Relatório do Programa de Modernização do Setor Saneamento que pontuam as situações mais problemáticas sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- Implantar rede de abastecimento de água no bairro Olaria, que serve-se de água não tratada.
- Elaborar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental.
- Prever nos projetos dos loteamentos novos, calçadas públicas com dimensões adequadas para o recebimento da infraestrutura subterrânea de água e esgoto.

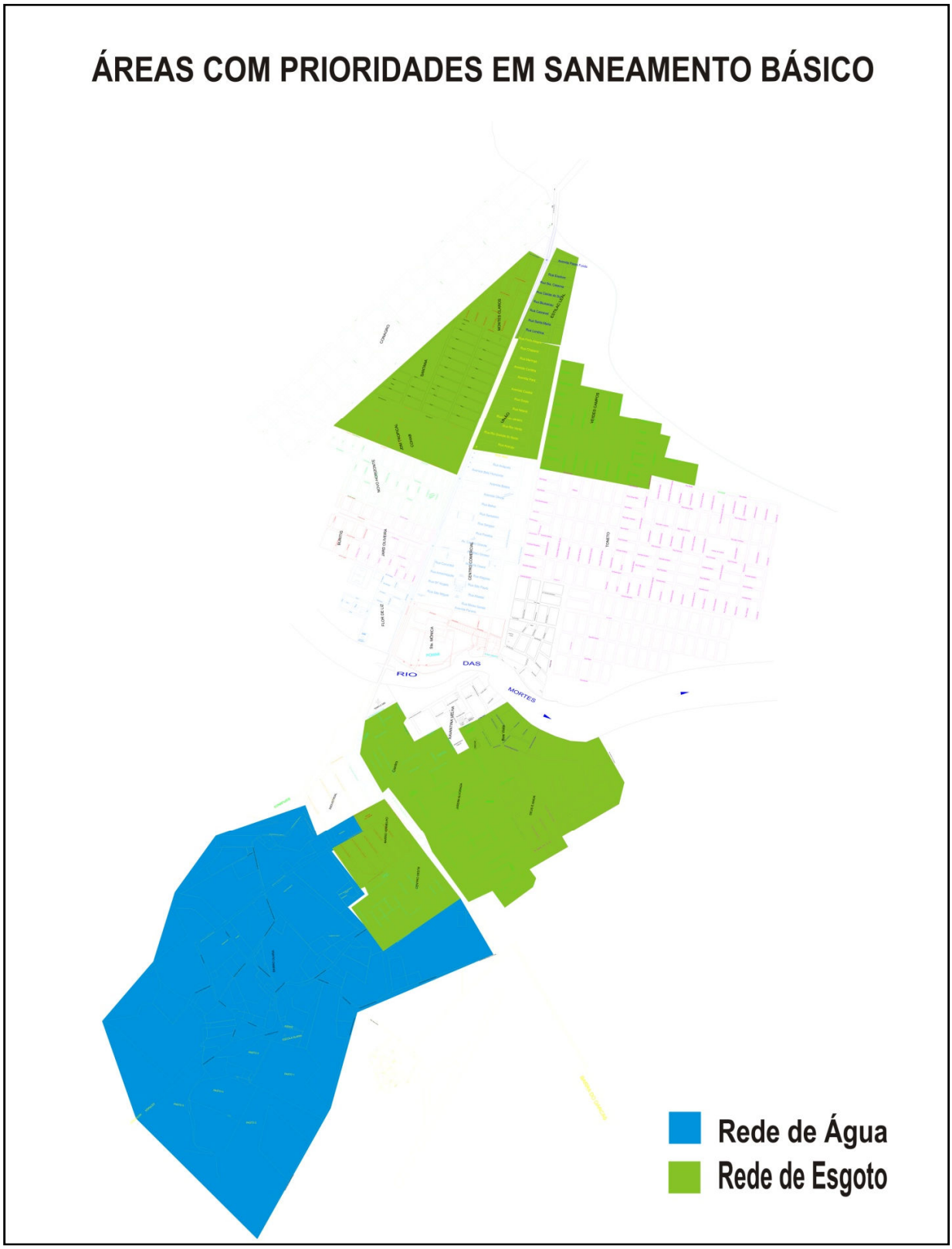


Figura 39 – Mapa das áreas com prioridades em serviços de saneamento básico.

5.2.3. Diretrizes para Iluminação Pública

- Providenciar a implantação de iluminação pública em ruas que ainda não possuem o serviço.
- Criar um sistema de atendimento para os moradores avisarem sobre locais que necessitem de manutenção na rede.
- Disponibilizar e capacitar mais funcionários da Secretaria de Obras e Infraestrutura para executarem os serviços pertinentes a iluminação do município.

Figura 40 – Mapa das áreas com prioridades em serviços de iluminação pública

5.2.4. Diretrizes para Limpeza pública e Coleta de Lixo

Para melhorar a limpeza da cidade as diretrizes são voltadas para o trabalho da Prefeitura e dos munícipes.

Primeiramente, sobre a coleta de lixo e varrição de ruas, propõe-se para a Prefeitura:

- Por em prática as proposições da Lei nº. 1490 de 16 de agosto de 2010, que institui o Programa Nova Xavantina Limpa.
- Realizar campanhas nos meios de divulgação informando sobre a responsabilidade dos cidadãos contribuírem para a limpeza da cidade.
- Inserir trabalhos práticos de educação ambiental nas escolas, para estimular nas crianças a preocupação com o meio ambiente e a conservação da cidade.
- Fiscalizar os atos da população, com base no Código de Postura e em caso de infrações aplicarem as devidas notificações e posteriores multas.
- Disponibilizar mais lixeiras em locais públicos, principalmente no Centro Comercial de ambos os setores.
- Adquirir mais um caminhão compactador para aumentar a frequência da coleta de lixo nas áreas periféricas da cidade.
- Instituir os dias e horários da coleta em cada bairro.
- Disponibilizar uniformes e equipamentos de segurança para os coletores de resíduos.
- Implantar o aterro sanitário para a correta destinação final do lixo.
- Elaborar projetos para estimular a coleta seletiva do lixo.
- Estabelecer parceria entre a Prefeitura, Supermercados e o Projeto Mandala para a criação de um programa de reaproveitamento de resíduos orgânicos destinados para a produção de adubo orgânico para abastecer as hortas das escolas e hospital do município.
- Divulgar os procedimentos e taxas para o transporte de cargas não atendidas pelo serviço de coleta de lixo.

Para os munícipes sugere-se:

- Seguir as determinações dos artigos 26, 27 (citados anteriormente), 28 e 29 do Código de Posturas:

> Art. 28: Para preservar de maneira geral a higiene pública fica terminantemente proibido:
> II – Consentir o escoamento da água servidas das residências para as ruas;
> IV – Aterrar vias públicas, com lixo, materiais velhos ou quaisquer detritos;
> VII – Fazer a retirada de materiais ou entulhos provenientes de construção ou demolição de prédios sem o uso de instrumentos adequados, como canaletas ou outros que evitem a queda dos referidos materiais nos logradouros e vias públicas.

> Art. 29: é proibido lanças nas vias públicas, nos terrenos sem edificação, várzeas, valas, bueiros e sarjetas lixo de qualquer origem, entulhos, cadáveres de animais, fragmentos pontiagudos ou qualquer material que possa ocasionar incômodo a população ou prejudicar a estética da cidade, bem como queimar, dentro do perímetro urbano, qualquer substância que possa viciar ou corromper a atmosfera.

- Colocar em frente á residência urnas, lixeiras ou vasilhames providos de tampa para o depósito do lixo que deve estar acondicionado em sacos.
- Participar das ações do Programa Nova Xavantina Limpa.
- Ampliar a fiscalização dos órgãos públicos competentes no sentido de combater os pontos clandestinos de lixões e de entulhos.
- Realizar campanhas para educação no manejo e disposição separada do lixo reciclável e orgânico e educação nesses aspectos nas escolas.
- Reconhecer e regulamentar a catação ambulante de materiais recicláveis no Município.

Com relação aos terrenos baldios, cobertos por matagais muitas vezes depósitos de lixo que propiciam a criação de focos de mosquitos, cita-se o artigo 34 do Código de Posturas:

> Art. 34: Os proprietários ou inquilinos são obrigados a conservar em perfeito estado de asseio os seus quintais, pátios, prédios ou terrenos.
> Parágrafo Primeiro: Os proprietários ou responsáveis deverão evitar a formação de focos ou viveiros de insetos, ficando obrigados a execução das medidas que forem determinadas para sua extinção.

Para solucionar essa problemática, sugere-se a aplicação de duas medidas:

- Para proprietários de baixa renda, residentes de aluguel que possuam apenas um imóvel sem edificação em seu nome, do cônjuge ou de dependentes propõe-se a notificação para limpeza deste e multa de 04 a 10 UPF's[47], conforme o artigo 42 do Código de Posturas.

No caso de vários terrenos baldios pertencentes a um único dono sugere-se:

- Multa de 04 a 10 UPF's e inclusão como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e aplicação de três instrumentos[48] diferentes na seguinte ordem:

1) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC);
2) Caso o proprietário não dê uma função social ao terreno, o município deve aplicar o IPTU Progressivo no Tempo elevando a alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel, ou posteriormente a Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Ativa como penalização por reter terrenos para fins de especulação imobiliária.

Neste tópico comenta-se também a presença de animais nas ruas do bairro Olaria. Conforme o artigo 121 do Código de Posturas é proibido à permanência de animais nas vias públicas. Todavia, segundo o Presidente do Bairro, devido à paisagem do bairro ter aspectos de área rural, é frequente que proprietários soltem rebanhos de animais bovinos e outros nas ruas, oferecendo riscos de ataque aos pedestres, portanto compete a municipalidade:

- Iniciar um trabalho de urbanização no bairro, tais como: sinalização e iluminação pública.
- Orientar os proprietários sobre os riscos da prática e as penalidades previstas em caso de infração.
- Recolher os animais soltos encontrados nas ruas, praças, estradas ou caminhos públicos e guardá-los em depósito específico, aguardando o pagamento da multa e da taxa de manutenção até cinco dias, após o prazo se o proprietário não retirar o animal efetuar a venda em hasta pública.

---

[47] Art. 15 - A Unidade Padrão Fiscal do Município de Nova Xavantina – MT, UPF-NX será de R$ 10,00 (dez reais), adotada para a expressão do valor de tributos e multas, na forma prevista por esta Lei, aplicando-se os seus índices de variação para os fins da atualização monetária a que se referem os artigos anteriores.

[48] Esses três instrumentos sucessivos são os únicos que foram alçados no artigo 182 da Constituição, o que nos leva a concluir sobre sua primazia para fazer cumprir a função social da propriedade.

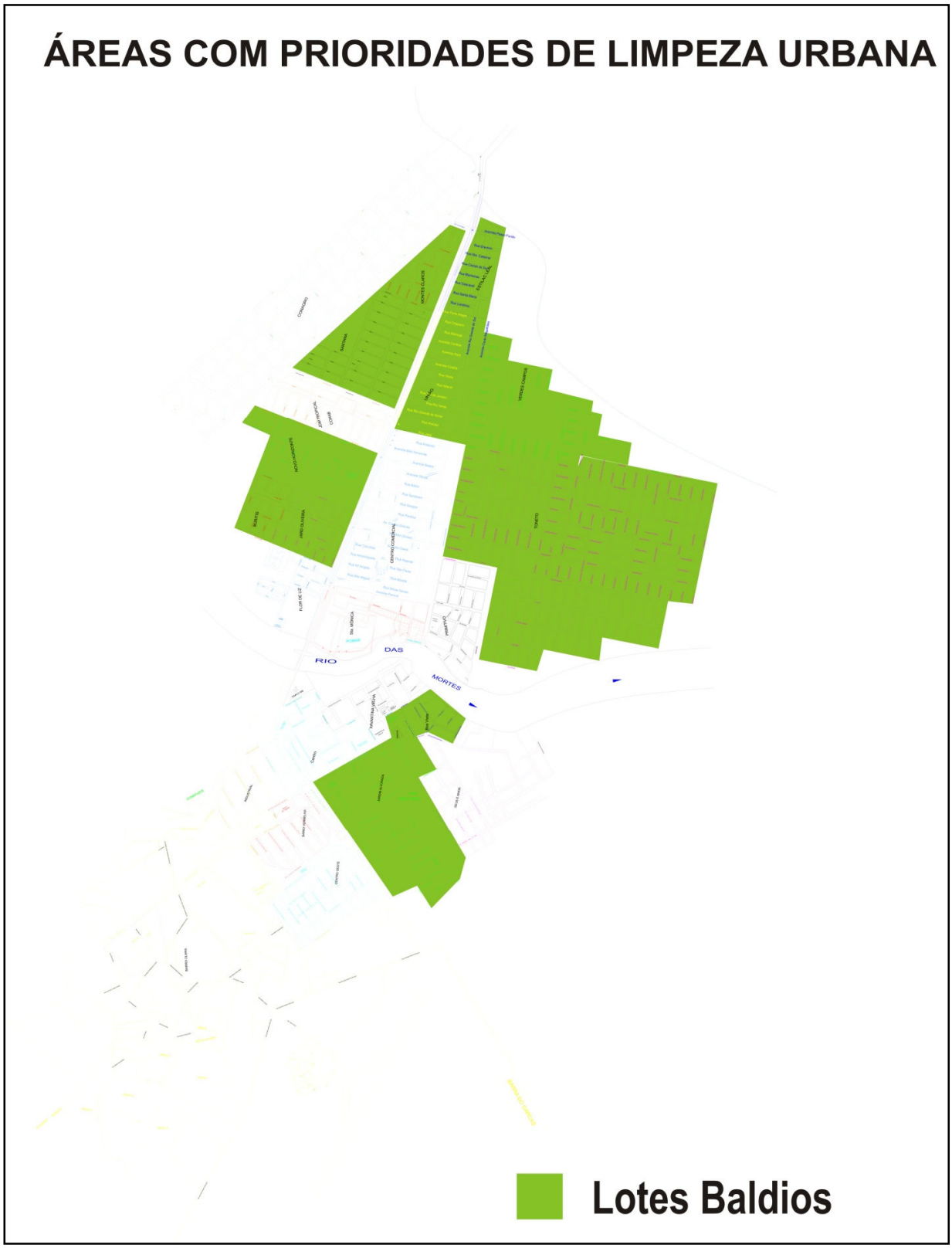


Figura 41 – Mapa de áreas com prioridades de limpeza urbana.

5.2.5. Diretrizes para Habitação e Regularização Fundiária

Tendo em vista, o crescimento na demanda de habitações populares e a existência de loteamentos irregulares na cidade, torna-se fundamental:

- Criar na estrutura administrativa da Prefeitura a Secretaria Municipal de Habitação para atender as famílias atendidas por programas habitacionais e a demanda ascendente, além de traçar o planejamento e buscar convênios com o Governo do Estado e Federal.
- Elaborar o Plano Local de Habitação e Interesse Social (PLHIS)[49] com prioridade para o planejamento habitacional voltado para a população de baixa renda no município. Estruturado em princípios democrático, e com base no diagnostico sobre os principais problemas habitacionais identificados no Município de Nova Xavantina.
- Definir ZEIS para área habitacional e para promoção da regularização fundiária.
- Elaborar planos de intervenção nas ZEIS de urbanização e regularização fundiária tanto de lotes urbanizados quanto de construção de moradias populares como mutirões. E após aprovação do plano de urbanização não seja permitido o desmembramento de lotes, exceto para implantação de equipamentos comunitários públicos.
- Assegurar a integração da Política Municipal de Habitação com outras políticas públicas, em especial as de geração de emprego e renda, sociais e ambientais.
- Realizar um estudo fundiário e uma pesquisa cartorária aprofundada para identificar os imóveis em situação irregular.
- Para os proprietários de baixa renda que pretendam ter seus imóveis regularizados a Prefeitura deverá prestar assistência jurídica e serviço de assistência técnica gratuita, para verificar a situação física e urbanística de fato das áreas de posse individual e as de posse comum (levantamento topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo, etc.) dos imóveis que pretendem ser regularizados, tornando possível com isto que o morador entre com a ação.
- Fiscalizar invasões de áreas públicas e aberturas de loteamentos, pois a omissão ou falta de fiscalização pode ser entendida como conivência ao problema.
- Definir formas de parceria entre iniciativa privada e a Prefeitura. Um exemplo de parceria que pode ser formada é entre o Município para regularizar e o Proprietário do Loteamento Jardim

[49] O Plano Local de Habitação de Interesse Social é um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, instituído pela lei federal 11.124/2005, que objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna, a expressão dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social e a integração dos três níveis de governo.

Tropical III. Tendo em vista, que parte da área já inclui casas populares, o consórcio imobiliário pode ser utilizado como mecanismo para regularização urbanística da área e ao mesmo tempo prover o município com mais lotes para construção de habitações.

Funcionaria da seguinte forma: o proprietário transfere a prefeitura o seu imóvel e, após a realização de obras de pavimentação asfáltica, iluminação e saneamento básico recebe lotes, casas ou apartamentos no mesmo valor que o terreno tinha antes das obras.

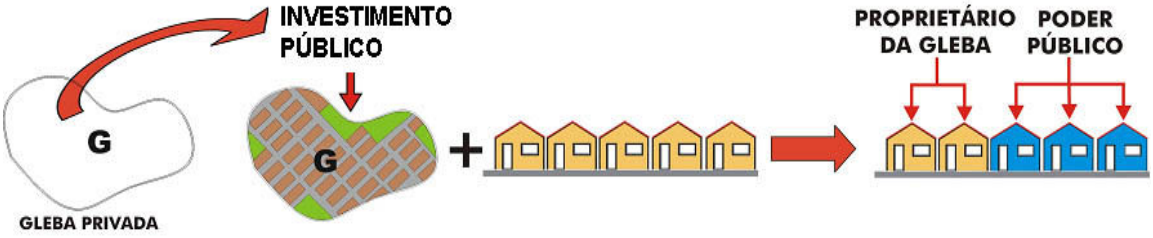


Figura 42 – Esquema ilustrativo sobre o funcionamento do Consórcio Imobiliário
Fonte: www.icidade.org.br

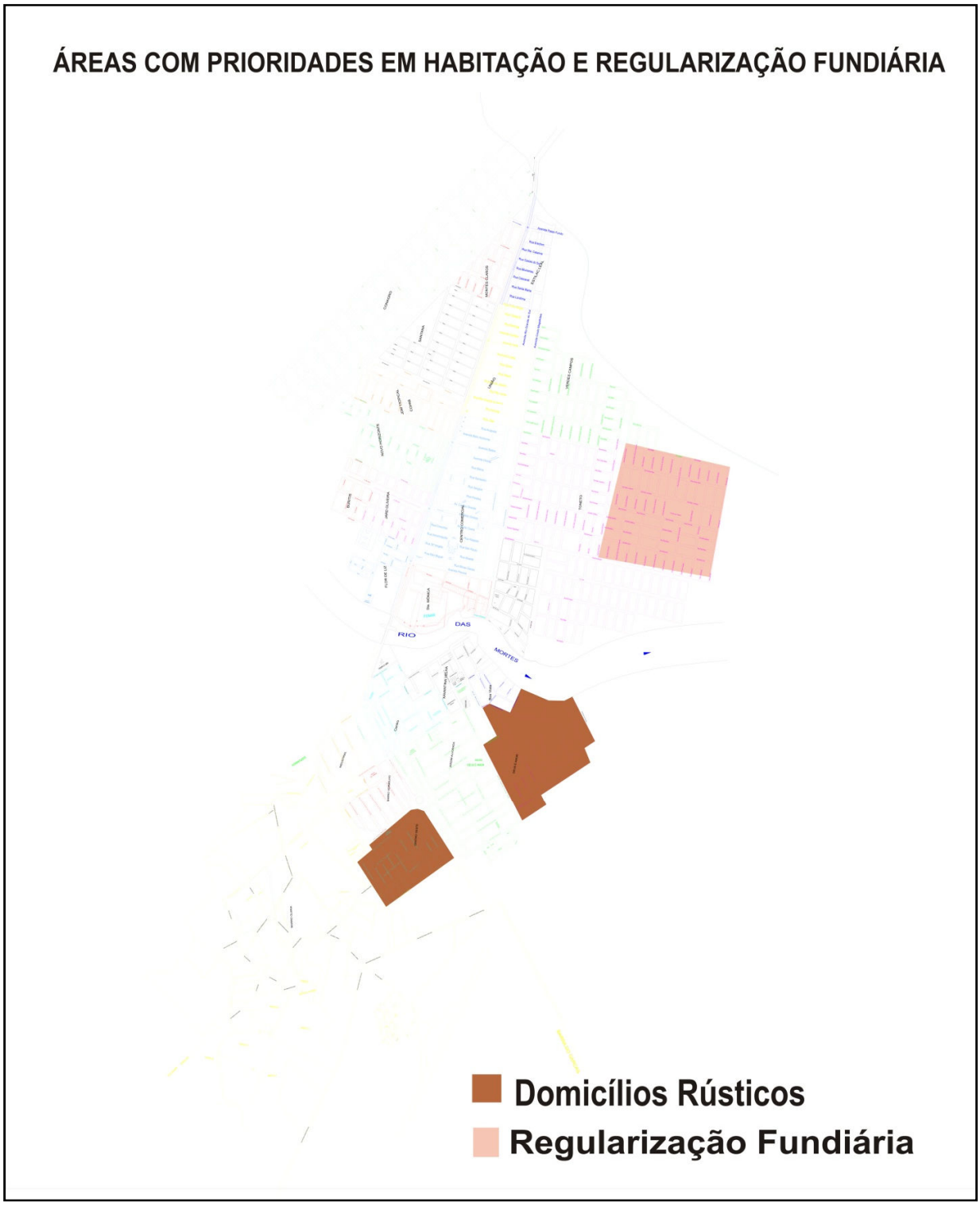


Figura 43 – Mapa de áreas com prioridades em habitação.

5.3. Proposta sobre Equipamentos Sociais por Zonas Urbanas

5.3.1. Diretrizes para a Educação

Para levantar o nível da qualidade do ensino e aprendizagem do município é importante considerar informações pertinentes sobre o rendimento dos alunos tais como: taxa de aprovação, reprovação, evasão e abandono; os resultados de avaliações como a Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

É necessário mapear a situação dos alunos em relação ao aproveitamento, continuidade e progressão na escola, pois a partir dessas informações podem ser elaboradas ações para auxiliar o desenvolvimento educacional dos estudantes, como aulas de reforço, atividades culturais, dentre outras atividades.

Após o levantamento das demandas educacionais do Município e os possíveis parceiros, a gestão municipal deve planejar os projetos e ações a serem desenvolvidos, com as seguintes sugestões:

- Melhoria dos indicadores educacionais (relacionada ao rendimento dos alunos):
    - ✓ Realizar parcerias com órgãos públicos e empresas para a disponibilização de recursos humanos para a prática de atividades nas escolas, como palestras associadas aos conteúdos escolares.
    - ✓ Abrir espaços nas escolas para que alunos da Universidade e Faculdades em determinada fase da graduação ministrem aulas de reforço ou colaborem com as atividades escolares (regulares ou especiais).
- Formação de professores e outros profissionais do magistério:
    - ✓ Realizar convênios para capacitar professores da rede de ensino, visando à atualização e ao aperfeiçoamento dos métodos de ensino.
    - ✓ Oferecer formação continuada dos professores e da equipe escolar.
    - ✓ Melhorar o plano de cargo, carreira e salários desses profissionais.

Quanto à infraestrutura educacional:

- Finalizar a construção das Quadras das Escolas JR, João Mallet e Deus é Amor.

- Construir uma sala de aula no Bairro Jardim Tropical II para as aulas do Programa de Educação de Jovens e Adultos.
- Aumentar o número de vagas na Escola Municipal Monteiro Lobato para atender os novos alunos provindos dos Residenciais Mário Duílio Henry ou propiciar transporte escolar para outras escolas.
- Fazer um estudo de demanda de estudantes do ensino médio nos Bairros Jardim Tropical I, II e III, Novo Horizonte, Jardim Oliveira e dos Residenciais Populares (SNB) e levantar a possibilidade de construir uma Escola Estadual para esses bairros.

Quanto ao ensino para Jovens e Adultos propõe-se:

- Ampliar programas e cursos visando a erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos.
- Promover a participação dos pais de família, aproximando-os das escolas e instituições educativas.
- Incentivar as Instituições de Educação Superior a oferecerem cursos de extensão para prover as necessidades de educação continuada de adultos.
- Incentivar, nas empresas públicas e privadas, a criação de programas permanentes de Educação de Jovens e Adultos para os seus trabalhadores.

Com relação a educação profissional:

- Organizar e estruturar um sistema que integre as instituições de ensino superior públicas, particulares e empresas, objetivando criar a oferta de educação profissional, promovendo cursos articulados por itinerários de profissionalização.
- Articular a oferta de Educação Profissional com a da Educação de Jovens e Adultos, proporcionando condições de desenvolvimento e de escolaridade, pertinentes à conclusão.

Figura 44 – Mapa de áreas com prioridades em serviços de educação.

5.3.2. Diretrizes para a Saúde

- Contratar profissionais, principalmente médicos clínicos gerais para atender as famílias dos PSF's em tempo integral, especialmente para o PSF 5, tendo em vista o aumento no número de famílias atendidas com a instalação dos residenciais populares nas micro áreas cobertas por esta unidade de saúde.
- Contratar médicos especialistas para atender no hospital municipal.
- Sensibilizar e mudar a cultura da população para fecharem as fossas abertas e não jogar lixo nos seus quintais ou terrenos baldios, por meio de visita domiciliar dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes Comunitários de Endemias (ACE) e campanhas nos meios de divulgação: rádio e TV.
- Investimentos públicos em infraestrutura de saneamento básico para prevenir focos epidemiológicos de
- Aplicar a lei em relação ao descuido dos lotes baldios. Adotar diretriz postada no tópico sobre limpeza pública.
- Criar políticas públicas para o atendimento à pessoa idosa em unidades de saúde do município, oferecendo alimentação, tratamento psicossocial e atividades de socialização.
- Promover a educação na área de saúde, visando o autocuidado, a prevenção e a corresponsabilidade da população por sua saúde.
- Construir mais um Posto de Saúde da Família no Setor Xavantina para ampliar o atendimento as famílias.
- Criar mecanismos para exterminar focos de tuberculose do Bairro Deus é Amor.

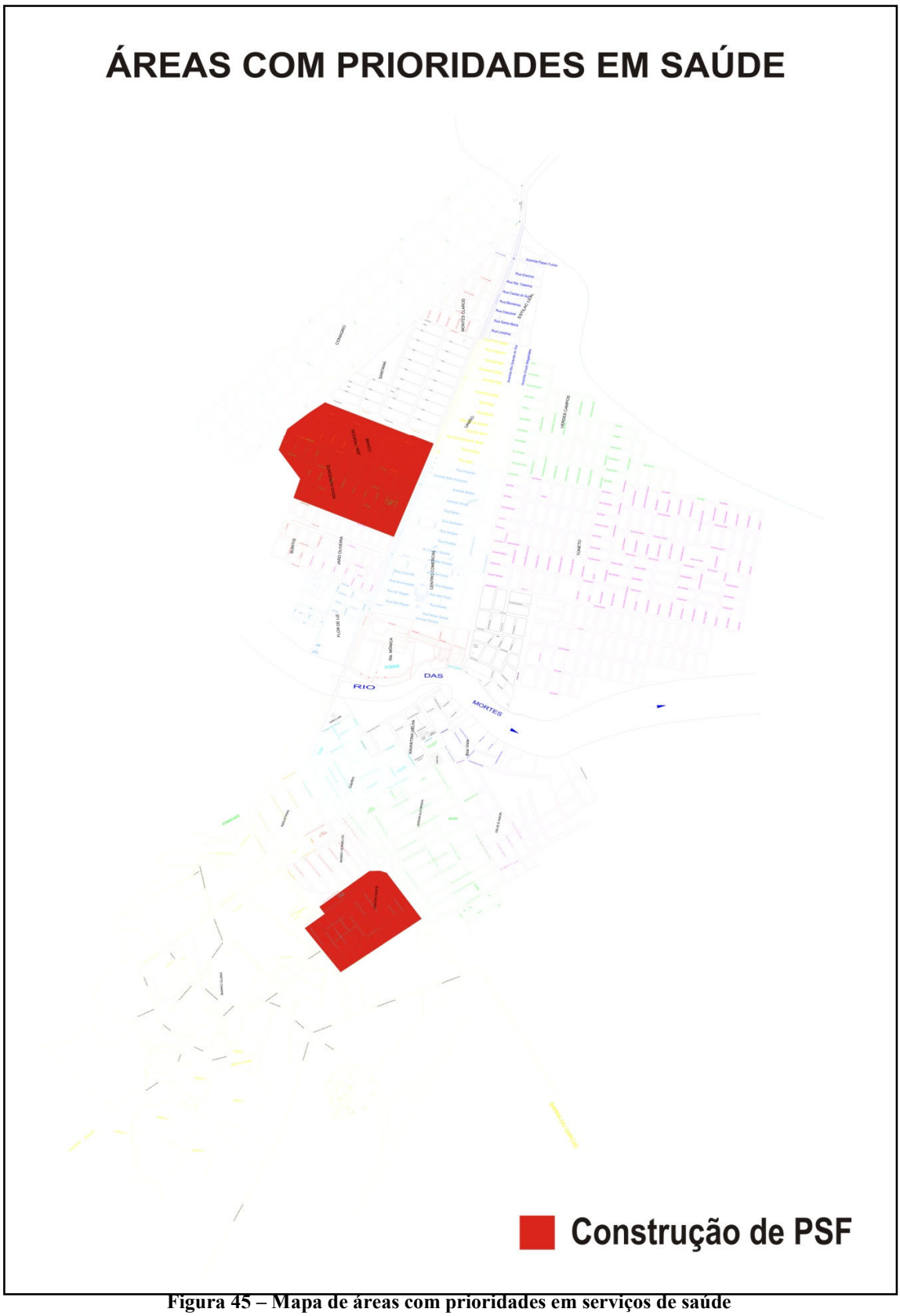


Figura 45 – Mapa de áreas com prioridades em serviços de saúde

5.3.3. Diretrizes para o Esporte e Lazer

- Executar a segunda etapa de construção da Praça do Bairro Jardim Tropical II.
- Executar a obra de construção da Praça Virgílio do Nascimento no bairro do Centro Setor Xavantina.
- Executar a obra de construção de uma Praça próximo ao Bairro Barro Vermelho.
- Implantar equipamentos de ginástica para a primeira e terceira idade e para portadores de necessidades especiais nas Praças Central (SNB) e Cívica, no Bairro Xavantina Velha.
- Construir quadras de futebol de areia no Bairro Novo Horizonte e na Zona de Habitação de Interesse Social.
- Implantar programas de atividades esportivas e promover a participação de todos os membros das famílias de forma que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população.
- Incentivar que toda a programação de atividades desportivas recreativas e de lazer seja prioritariamente integrada às ações das áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Meio Ambiente.
- Construir praças nas áreas verdes dos bairros Tonetto e Jardim Alvorada.
- Reformar o campo de futebol do Bairro Boa Vista.
- Realizar uma reforma na Praça Cívica: drenagem da quadra de areia, implantar iluminação e bancos.

Figura 46 – Mapa de áreas com prioridades em esporte e lazer.

5.4. Diretrizes para a Organização e Participação Comunitária na Cidade.

As diretrizes de organização e participação comunitária são voltadas as Associações de Bairro para poderem mobilizar-se no incentivo aos moradores interessarem-se pelas questões de seu bairro:

- Organizar mutirões comunitários para a construção e/ou reforma das sedes de associações em conjunto com a União das Associações de Moradores de Bairro (UNAMB).
- Realizar campanhas que exaltem o papel dos Presidentes de Bairro e a importância da comunidade colaborar com o trabalho deste.
- Organizar reuniões temáticas nos bairros para identificar e propor formas de trabalho para minimizar ou cobrar dos responsáveis soluções para problemas que incidem sobre o desenvolvimento e a qualidade de vida dos moradores do bairro.
- Realizar cursos de capacitação sobre gestão de projetos de desenvolvimento dos bairros para as lideranças.

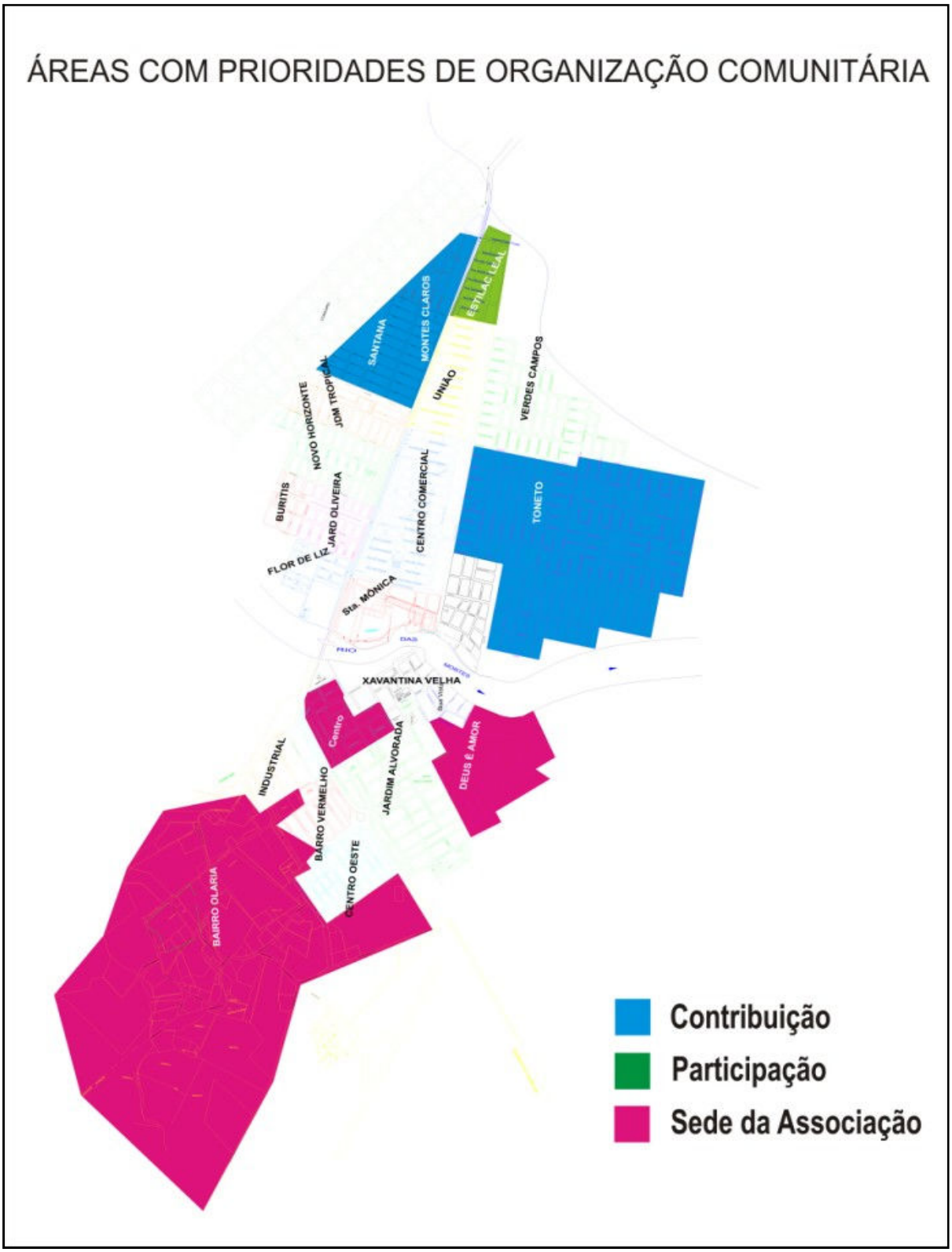


Figura 47 – Mapa de áreas com prioridades na organização comunitária.

5.5. Diretrizes para o Bem Estar Social.

As diretrizes voltadas para garantir o Bem Estar Social da Comunidade devem estar centralizadas na pauta de trabalho dos Conselhos Municipais de Segurança, da Criança e Adolescente e Educação, tendo em vista que estes podem contribuir para a aplicação dessas:

- Ampliar as ações contra prostituição infantil no município.
- Revisar as políticas municipais existentes e propor novas.
- Examinar as instituições encarregadas destas políticas e constatar a capacitação dos funcionários no desempenho destas atividades.
- Prestar assessoria ao Conselho Tutelar do município, por meio, de instituições do Estado sobre aspectos relacionados com a juventude a prostituição e as drogas.
- Ampliar o atendimento do Programa Projovem, especificamente para os adolescentes das áreas prioritárias.
- Instituir programas de incentivo no comércio para abertura de vagas de estágios aos jovens.
- Definir projetos de desenvolvimento de atividades econômicas que envolvam mais mão-de-obra local, a fim de criar oportunidades de emprego.

Figura 48 – Mapa de áreas com prioridades em bem estar social

5.6. Proposta sobre Organização Institucional para a Intervenção Urbana.

Com a aprovação da Lei do Plano Diretor, sugere-se o inicio de uma nova fase de planejamento com a elaboração e atualização e aprovação de algumas Leis:

- Criação da Lei de Uso e Ocupação do Solo: para implantar o zoneamento no município e estabelecer os limites de atuação dos diversos agentes que produzem e utilizam as edificações.
- Criação da Lei de Parcelamento do Solo: para estabelecer as regras para projeto e implantação de loteamentos e arruamentos, bem como para os desmembramentos e remembramentos de imóveis.

A criação dessas duas leis será fundamental no processo de planejamento municipal. Porém, outras complementares devem ser inseridas ao processo, portanto deve-se:

- Alterar e complementar o Código de Obras.
- Atualizar o Código de Posturas.
- Alterar e complementar o Código Tributário de acordo com as disposições estabelecidas no Plano Diretor.
- Também sugere-se a estruturação de um banco de dados para o cadastro municipal multifinalitário para controle e fiscalização do poder público.

Com relação à baixa arrecadação do IPTU, recomenda-se:

- Levantamento e equacionamento dos prováveis débitos, em especial os relativos a dois grupos de imóveis: os ocupados por assentamentos precários a urbanizar e regularizar; e os imóveis vazios e subutilizados que poderiam ser destinados à habitação de interesse social.

Criar e regulamentar os seguintes instrumentos previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade, sem prejuízo de outros instrumentos da política urbana: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Concessão de Incentivo para Implantação de Habitação de Interesse Social, Operações Urbanas Consorciadas, Estudo de Impacto de Vizinhança.

Delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infra-estrutura e um sistema de acompanhamento e controle.

Criar um Conselho Municipal da Cidade para desenvolver e regular ações que capacitem os munícipes quanto à resolução dos problemas urbanos e de organização comunitária.

Instituir e regulamentar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para abrigar os recursos provenientes dos instrumentos urbanísticos e das medidas compensatórias de natureza urbanística, com o objetivo de custear projetos urbanos.

Por fim, implantar a gestão democrática da cidade como eixo estratégico da implementação da política urbana integrada, cujo processo deve conter um sistema de planejamento democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada com a comunidade e técnicos do governo local mostram que a Cidade de Xavantina apresenta grandes deficiências em serviços e equipamentos sociais que expressam uma estrutura social desigual. As propostas aqui realizadas buscam a inclusão social urbana e a estruturação de uma cidade mais igualitária e democrática.

Conforme o Estatuto da Cidade é atribuído como competências aos Municípios, a execução da política de desenvolvimento urbano objetivando ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem estar de seus habitantes e instituir e aplicar o Plano Diretor.

As propostas enunciadas neste trabalho expressam as demandas da população dos bairros de Nova Xavantina, conforme a perspectiva popular e o conhecimento de representantes do poder público municipal. Ao final deste é possível perceber a existência de alguns pontos críticos incidentes na malha urbana da cidade, cujo equacionamento deverá se dar a partir das recomendações que serão formuladas no Plano Diretor.

O conteúdo do PD deve abranger além das diretrizes e prioridades de cunho social, econômico e também ambiental, não se limitando apenas à ordenação urbana. Assim, melhorar a qualidade da oferta de infraestrutura e equipamentos em padrões compatíveis com as necessidades de sua população. Para tanto deve-se considerar as problemáticas apresentadas sobre os serviços básicos, equipamentos sociais, organização comunitária e organização institucional, principalmente nas zonas caracterizadas como prioritárias para a execução.

Sobre os bairros com prioridades de serviços básicos ressalta-se a necessidade de investir nas zonas pouco urbanizadas do município. No estudo evidencia-se que os serviços de pavimentação asfáltica e qualificação de vias urbanas, saneamento básico e limpeza urbana são os mais requeridos pela comunidade. Contudo, é mister reforçar a necessidade de serviços concernentes à melhoria no sistema de saneamento básico da cidade.

Com relação às questões de saneamento básico, os maiores estrangulamentos ocorrem na existência de sistema de esgotamento sanitário, o que deve refletir, em alguma medida, nos indicadores epidemiológicos. Portanto, prever a implantação do sistema de esgotamento sanitário, deve ser uma ação priorizada. Quanto ao sistema de abastecimento de água, a ampliação deverá atender os bairros Olaria e Montes Claros, áreas pouco urbanizadas e com famílias carentes.

A coleta e varrição pública são realizadas de forma razoável, dando à cidade um aspecto geral de limpeza, muito embora em áreas periféricas se verifique lançamentos de resíduos em áreas livres.

A destinação dos resíduos sólidos é inadequada ambientalmente, não existe coleta seletiva, reciclagem ou incineração do lixo, o que merece atenção, inclusive quanto a um programa de educação ambiental, uma vez que se trata de uma cidade margeada por áreas de proteção ambiental.

A propósito, sobre educação, ressalta-se a existência de demanda reprimida, em nível não muito elevado, na oferta de equipamentos para o ensino fundamental, especificamente em bairros que circundam os conjuntos habitacionais populares. Também maior presença do governo municipal com campanhas educativas no nível geral e nas escolas sobre meio ambiente, esporte, lazer. Outra prioridade é o ensino profissionalizante para capacitar e qualificar a mão-de-obra local.

Há demanda para espaços de atividades e áreas de lazer, quadras poliesportivas e outras áreas nos bairros. Faltam políticas de preservação do patrimônio histórico-cultural.

Referente à habitação popular, a demanda de moradias populares, o controle de assentamentos e loteamentos irregulares, programas de recuperação de áreas de preservação ambiental e/ou risco ocupadas, devem ser pauta do trabalho de uma Secretaria Municipal de Habitação. A existência de moradias precárias reforça a importância desta Secretaria na estrutura administrativa da Prefeitura para tratar da questão em um plano habitacional, evitando ações fragmentadas e pontuais. As vinculações das ações municipais no setor habitacional a um plano global operam, inclusive, no sentido de evitar que o próprio poder público incorra na abertura de loteamentos irregulares para atender a demanda por moradia popular.

Por oportuno o processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação deve ser incorporado ao do Plano Diretor naquilo que tratar de diretrizes gerais das ações habitacionais e naquelas que interferir diretamente na ocupação e ordenação do espaço urbano.

No que tange a organização comunitária, percebe-se que a sede da Associação de cada bairro é tida como um fator inerente ao processo de engajamento dos moradores nas ações de trabalho para o bairro. Contudo, é necessário que uma atuação mais conjunta da União das Associações dos Moradores de Bairro quanto à importância da comunidade colaborar para o trabalho e respeitar a figura do Presidente de Bairro.

No processo de consulta popular diagnosticou-se dificuldades dos Presidentes de Bairro em determinar as prioridades do seu bairro, o que exigiu várias intervenções e questionamentos a parte do formulário para identificar quais os problemas mais urgentes a serem sanados. O Poder Legislativo também apresentou dificuldades em especificar os problemas da cidade e em, muitas vezes relacionavam-se *a priori* problemas pouco relevantes em comparação aos citados pelo segmento da sociedade civil.

Já, o segmento executivo demonstrou conhecimento sobre os problemas da cidade e unanimidade sobre a necessidade de recursos financeiros para resolvê-los. Ademais, citaram o pouco envolvimento da comunidade na resolução destes problemas.

Em virtude, considera-se fundamental para a elaboração do PD um trabalho mais aprofundado na etapa da leitura comunitária, capacitando e orientando a sociedade para uma atuação mais efetiva, principalmente, se o município tiver intenção de implantar o instrumento de Gestão Democrática.

Destarte, sobre á organização institucional, há a necessidade de leis de regulamentação do perímetro urbano e do uso do solo. A revisão do código de postura e obras, a fim de amenizar e evitar problemas futuros. Deverão ser levadas em consideração, na revisão das leis e na elaboração de novos instrumentos legais, as características locais, tendo em vista facilitar e ampliar o atendimento das exigências e ao mesmo tempo dotar o poder público dos recursos necessários à fiscalização.

Mesmo não tendo sido abordado problemas referentes à segurança pública, considera-se que este é um ponto que deve ser incluso no PD, principalmente, com medidas preventivas.

Com o PD a administração municipal terá os instrumentos legais necessários ao seu pleno exercício e poderá organizar o uso e a ocupação do solo no território do município e, em particular, na sua área urbana. Entretanto, recomenda-se a implantação de zonas diferenciadas pelo uso e ocupação do solo, evitando conflitos no desenvolvimento de atividades não compatíveis em suas finalidades, atingindo assim um crescimento urbano coeso e que preserve a qualidade de vida da população.

Espera-se que este estudo seja utilizado pela administração pública municipal nas ações de planejamento urbano da cidade de Nova Xavantina, que as diretrizes formuladas subsidiem as ações dos gestores e que estes busquem mecanismos de interação com a comunidade para compartilhar os problemas do município e encontrar as melhoras alternativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, S. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense: contexto, propósitos e contradições**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). 328 p.

ALMEIDA JÚNIOR, V. A.; DUARTE, N. S. **Cidade sustentável e gestão democrática municipal**. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2007, Belo Horizonte. Anais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. CD-ROM.

AZEVEDO, D. **A rede urbana mato-grossense: intervenções políticas e econômicas, ações de planejamento e configurações espaciais**. São Paulo, 2006. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 305 p.

BARROS, J. C. **Cidade e população: reflexos sobre uma relação complexa**. Revista de História Regional, Ponta Grossa, v. 12, n. 1, p. 163-174, 2007.

BERTRAN, P. **O estado novo marcha para o oeste**. In: Revista História Viva. ed. temática, n. 4.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global: la gestion de las ciudades en la era informática**. Madrid: Taurus, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade (lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001)**. Brasília: Senado Federal, 2002.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília, DF, 2004a.

_____. Ministério das Cidades. **Planejamento territorial urbano e política fundiária**. Caderno 3 Mcidades Programas Urbanos. Brasília, DF, 2004b.

_____. Estatuto da Cidade (2001). **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Publicações, 2005a.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M.Cidades. nº 4, Brasília, 2005b.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB): Situação Saúde de Nova Xavantina**. 2010a.
Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/SIABSMT.def

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB): Cadastramento Familiar.** 2010b.
Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/siabfMT.def

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB): Cadastramento Familiar.** 2010c.
Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/siabfMT.def

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Municipalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado de Mato Grosso: Diagnóstico, Lições e Perspectivas. Relatório Parcial - Município de Nova Xavantina**. Brasília: Consórcio Deloitte/ Azevedo Sette/Consix, 2008.

BONFANTI, G. **A Expansão da agricultura moderna e a (re)estruturação do espaço em Nova Xavantina- MT**. Cuiabá, 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Mato Grosso.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: Contexto, 2004.

CARPENTIERI, A. **O portal do roncador**. Nova Xavantina: Tipoalfa, 2008.

CASTELLLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

DALANK, O. **Cidade: qual a definição**? Revista Ecos e Urbanus. CEFLE (Centro de Estudos filosóficos Laboratório Evolutivo). São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.cefle.org.br. Acesso em: 21 de agosto de 2010.

DINIZ FILHO; L. L.; BESSA, V. C. **Território e política: as mutações do discurso regionalista do Brasil**. Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro. vol. 8, n. 15. 1995. p. 27-37. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/163.pdf.

DINIZ, B. P. C. **O grande cerrado do Brasil Central: geopolítica e economia**. São Paulo, 2006. Tese (Programa de Pós Graduação em Geografia Humana) Universidade de São Paulo. 231 p.

FERREIRA, J. C. V. **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: Secretaria de Estado da Educação, 2001.

FRANÇA, M. S. C. de. **Xavantes, pioneiros e gaúchos: relatos heroicos de uma história de exclusão em Nova Xavantina**. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília.

FREITAS, C. G. L. **Planos diretores municipais: integração regional estratégica – roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare 7).

GOMES, D. **A efetivação administrativa da função socioambiental da propriedade urbana: uma análise a partir das diretrizes apresentadas pelo estatuto da cidade**. Santa Cruz do Sul, 2007. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul. 148 p.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br

LOJKINE, J. Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 21-34.

LUCION, A. P. S. **O processo de urbanização do Brasil e as políticas urbanas: o estatuto da cidade como instrumento de desenvolvimento sustentável local**. Ijuí, 2006. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. 152 p.

MATO GROSSO. SEPLAN. LIMA, M. B. (Org.). **Informativo populacional e econômico de Mato Grosso 2008.** Cuiabá: Carlini e Caniato, 2008.

MAQUINÉ, D. B. **Cidades sustentáveis e o princípio da função ambiental da cidade**. Manaus, 2006. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Direito Ambiental). Universidade do Estado do Amazonas. 122 p.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARQUES, A. F. **Novos parâmetros na regionalização dos territórios: estudo do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na Amazônia legal e das bacias hidrográficas no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul, 2006. Dissertação. (Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul.

MENDONÇA, A. F. De; ROCHA, C. R. R.; NUNES, H. P. **Trabalhos acadêmicos: planejamento, execução e avaliação**. Goiânia: Faculdades Alves Faria, 2008.

MIRANDA, M. C. De. **Gestão democrática da cidade e plano diretor: o caso-referência da cidade de Rio das Ostras**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 271 p.

MOREIRA, F. H. **Plano diretor e as funções sociais da cidade**. Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro, 2008.

NOVA XAVANTINA. **Lei nº. 74 de 02 de Setembro de 1983**. Nova Xavantina. p.7, 1983.

_____. Lei nº. 160 de 19 de Março de 1984. **Código de Posturas**. Nova Xavantina. p.42, 1984.

_____. **Lei Orgânica Municipal**. Nova Xavantina. p. 27, 1991.

_____. Lei nº. 921 de 10 de dezembro de 2001. **Código Tributário de Nova Xavantina**. Nova Xavantina. p. 61, 2001.

NUNES, V. G. A. **Plano diretor: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte**. Uberlândia, 2005. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Geografia). Instituto de Geografia. Universidade Federal de Uberlândia. 223 p.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, B. C. **A constitucionalidade e a importância dos planos diretores para os municípios paulistas de pequeno porte**. Araraquara, 2007. Dissertação (Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente). Centro Universitário de Araraquara. 147 p.

OLIVEIRA, N. A. de. **Lugares de memória, lembranças e esquecimentos: um novo olhar para o turismo em Nova Xavantina – MT**. Nova Xavantina, 2007. Monografia (Bacharelado em Turismo). Departamento de Turismo da Universidade do Estado de Mato Grosso.

OLIVEIRA, N. B.; MOREIRA, F. B. S. **Da elaboração participativa à gestão democrática: considerações sobre a implementação do plano diretor municipal**. 2006. Artigo apresentado ao IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006, São Paulo.

PEREIRA, E. C. M. **O estado novo e a marcha para oeste**. História Revista, 1997.

PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. Uma introdução à questão ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. **Curso de gestão ambiental.** Barueri: Manole, 2004. p. 3-16.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2000. Disponível em: http://www.pnud.org.br/

PRADO Jr., C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA. **Agenda 21 local de Nova Xavantina – MT: a comunidade decidindo seu futuro**. Nova Xavantina – MT. 2006.

REIS, G. J. B. O **fenômeno urbano: reflexões para uma ação integral da igreja nas cidades**. Revista Ciências da Religião - *História e Sociedade*. São Paulo. Vol. 7, nº.1. p. 94-118. 2009.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHWANTES, N. **Uma cruz em Terranova**. São Paulo: Scritta Oficina Editorial, 1989.

SERRA, G. G. Questão urbana e participação no processo de decisão. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p. 715-735.

SILVA JÚNIOR, J. R., PASSOS, L. A. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006. 32 p.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VARGAS, H. C. Gestão de Áreas Urbanas Deterioradas. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p. 857-890.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**.** In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 169-244.

_____. **Espaço infra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

_____. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf

APÊNDICE A

FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

QUESTIONÁRIO – PODER EXECUTIVO

Identificação
Nome: **Secretaria:**

1) De acordo com seu conhecimento sobre a zona urbana de Nova Xavantina enumere os dez principais problemas mais pertinentes à atuação de sua secretaria?

1-Problema		Como esses problemas são ou foram identificados? Foram e são detectados:	Quais as dificuldades em atender esses problemas?
1º			
2º			
3º			
4º			
5º			
6º			
7º			
8º			
9º			
10º			

2) A comunidade participa ou colabora diretamente de alguma forma na identificação e solução dos problemas?

APÊNDICE B

FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FORMULÁRIO – PODER LEGISLATIVO

Identificação
Nome:

1) De acordo com seu conhecimento sobre a zona urbana de Nova Xavantina, cite em ordem de prioridade, os principais problemas? Se possível, especifique a localização desses por bairro.

2) Poderia sugerir formas de resolução destas problemáticas?

3) Como você identificou esses problemas?

4) Na sua perspectiva quais fatores dificultam o atendimento desses problemas?

5) A comunidade participa ou colabora de alguma forma no processo de identificação ou na solução desses problemas?

APÊNDICE C

FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FORMULÁRIO – SOCIEDADE CIVIL

Identificação
Nome: **Bairro:**

1) Conhecendo a realidade do seu bairro, cite em ordem de prioridade, os dez principais problemas do seu bairro nas áreas de Habitação, Coleta de Lixo, Limpeza Pública, Educação, Saúde, Abastecimento de Água, Esporte e Lazer, Esgoto, Transporte, Pavimentação Asfáltica e Regularização Fundiária, mencionando a localização (endereço) desses:

1º Problema	
2º Problema	
3º Problema	
4º Problema	
5º Problema	
6º Problema	
7º Problema	
8º Problema	
9º Problema	
10º Problema	

ANEXO I

PROJETO XAVANTINA

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório, sobre a Vila de Xavantina, baseia-se num primeiro contato com o local.

Xavantina foi fundada pela F.B.C., para servir de base à expedição Roncador-Xingu, cujo objetivo era desbravar a Região C. Oeste. Com a extinção da Fundação, a SUDECO, Órgão Normativo, que a extinguiu, alterou os objetivos da F.B.C., Órgão Executivo. Esta alteração refletiu na população local, que, na sua maioria, é composta por funcionários do órgão extinto e que vivem a recordar aquela época, que foi de grande movimentação.

Por estar localizada em uma região em indiferenciação, polarizada por Barra do Garças, Xavantina não conseguiu passar de mera vila, fundada e mantida diretamente por um órgão público.

Xavantina é uma localidade, que se caracteriza pela padronização, sendo mais relevante nos seguintes aspectos:

a) elemento humano: são, na maioria, funcionários da SUDECO, cuja padronização se reflete na situação de ociosidade das pessoas e na falta de diversificação de equipamentos, o que gera certa estandartização de comportamentos e informações.

b) habitação: as moradias foram construídas pela F.B.C., e são igualmente padronizadas.

A população, já sem iniciativa, devido depender sempre de decisões superiores, pareceu-nos morta, para assumir a Vila e dar-lhe vida. E isto poderá acontecer, quando da abertura da nova parte da cidade e da chegada de novas pessoas, o que deverá criar um certo dinamismo e levar a cidade ao crescimento e desenvolvimento. Portanto, parece-nos também, à primeira vista, que se torna dispensável usar de questionários, para se conhecer esta população.

Com o desenvolver do trabalho e, se for necessário saber-lhes as aspirações, acreditamos que a melhor forma de ouvi-la será através de assembléias, onde poderemos ter diálogos diretos entre técnicos e população.

Existe uma pesquisa feita pela UnB, já em mãos do Departamento de Recursos Humanos (Sudeco) para ser tabulada, mas, por falta de conhecimento de seus objetivos, não podemos saber de sua validade para este trabalho.

Embora, ao primeiro contato, pareceu-nos que a intervenção em Xavantina deva ser maior no aspecto físico, não acreditamos que isto invalide a participação de outras áreas.

Após conclusão de onde e como intervir em Xavantina, será feito, como etapa final o desenho urbano com os necessários detalhes.

2. ALGUNS DADOS INFORMATIVOS

- Vila de funcionários públicos da F.B.C., hoje, pertencentes a Sudeco, está situada em Mato Grosso, à margem esquerda do Rio das Mortes. À margem direita, situa-se a Vila Nova Brasília, povoado de posseiros urbanos.

2.1. População

Xavantina conta com 607 habitantes e Nova Brasília com 600.

2.2. Habitação

- Na parte central da Vila, estão as moradias de alvenaria, construídas pela Fundação Brasil Central. São construções de bom nível em relação à região, necessitando, na maioria de melhor conservação, mas isto se explica pelo fato de seus ocupantes não serem proprietários. Na Área da Palha, assim chamada, estão as moradias de taipa e palha, contruídas pelos próprios moradores.

2.3. Água

- Atualmente a parte central conta com abastecimento d'água. Recentemente foi represado o Córrego Bacabra, que apresenta uma vasão de 5 litros por segundo na época de maior estiagem Dalí é servida água diretamente à cidade. Foi construído também, há pouco tempo, um reservatório d'água, com capacidade de represar 100.000 litros.

2.4. Esgoto

- Na falta de esgoto, as moradias são servidas de fossa negra.

2.5. Energia

- A Vila possui um motor, que se acha parado, há mais de 3 meses, por falta de peças, e que atualmente foi doado ao DERMAT.

2.6. Educação

- Existe uma escola funcionando em dois períodos e que atende somente ao primeiro grau, correspondente à 4a. série do antigo ginásio. O período da noite (3º período) se encontra impossibilitado de funcionar, por falta de energia elétrica. A escola atende às atuais necessidades da comunidade.

Foi verificado junto à Diretoria que a ociosidade dos pais é transmitida negativamente aos adolescentes e às crianças, que não se prestam a eventuais trabalhos em grupo, tais

como mutirão para pequenas atividades, como limpeza, arborização de praças etc. Nova Brasília conta com escola primária, em precário estado de funcionamento.

2.7.
Saúde

- Existe um hospital contendo 20 leitos, onde só desenvolve parte do programa de medicina curativa, com serviços de ambulatório e pequenas cirurgias, os demais casos são encaminhados a centros maiores. Conta atualmente com um médico clínico, um dentista e uma enfermeira. Este hospital é uma extensão do de Aragarças, sendo o tratamento remunerado, com excessão dos beneficiários do Ipase.

As doenças predominantes são:
malária, infecção respiratória, verminose e doença de chagas. Merece ser relatado que a maioria das pessoas de Nova Brasília, que procuram hospital, são acidentadas em brigas corporal. Isto demonstra que a Vila é de forasteiro, "sem lei", em oposição a Xavantina que é de pessoas amigas, de gente pacata.

2.8.
Recreação

- É bastante deficitária, não existindo, além do rio, nenhum atrativo, que motive um certo "ponto de encontro" das pessoas e que, a partir daí, as leve a criar maior relacionamento.

Acreditamos que, por falta de equipamentos para esta finalidade, é que exista um grande número de alcóolatras, viciados em jogo de sinuca, destacando-se, como adeptos deste último, os adolescentes.

Existem os seguintes equipamentos:
Campo de futebol (2), mesa de sinuca (3), o rio usado para natação e pescaria, e o clube da Sudeco, onde raramente se realizam reuniões sociais.

2.9.
Transporte Interurbano

- Há uma linha de ônibus de Aragarças - São Félix, passando por Xavantina. Caminhões também são usados, para o transporte de pessoas juntamento com mercadorias.

2.10.
Comércio

- A Vila possui um armazém e duas pequenas mercearias, onde

se nota a predominância de produtos industrializados.

O consumo de legumes, ovos e verduras é reduzidíssimo, isto se deve à falta de hábito da população local de produzir e consumir tais alimentos, encontrados somente quando trazidos de Goiânia ou Uberlândia.

Xavantina vive às espensas de salários dos funcionários da Sudeco, enquanto em Nova Brasília, devido à movimentação dos viajantes pela BR-158 e dos trabalhadores "peões" que ali se concentram, há maior transação de dinheiro. Por isto, nota-se ali maior diversificação de comércio, sendo fator de importância no seu crescimento, a existência de um posto de gasolina, que funciona como elemento indutor na aglomeração de outras atividades de comércio, como: bares, pensões, hotéis, lojas de tecidos e armazéns. Há ainda, em Xavantina, 1 padaria, 1 farmácia, 1 máquina de beneficiar arroz e 1 hotel.

2.11.
Comunicação - O Serviço de comunicação se faz por uma agência de correio, p/ base da FAB e um rádio do Dermat.

2.12.
Administração/Autoridade - O nível mais elevado dos técnicos da Sudeco, que passam por ali, resolvendo os problemas da vila, impediu o surgimento de liderança e de autoridade local, para motivar e orientar o povo, para qualquer tipo de trabalho.

Quando surge um problema, a comunidade fica à espera que a solução seja dada pelos técnicos, não tomando iniciativa, para solucioná-lo diretamente.

2.13.
Segurança - Verificou-se a inexistência de policiamento, que preserve a ordem pública e as garantias individuais. Quando há necessidade de sua presença, até chegar da sede municipal, o fato já está consumado.

2.14.
Paisagem - Os elementos notáveis na paisagem são: o rio, a área da várzea, a arborização importada (flamboyant), e o pomar.

2.15.
Religião - Neste sistema, conta a comunidade com Igreja Católica (1), Protestante (2) e Centro Espírita (2).

2.16.
Jurídico - Não existe cartórios em Xavantina, havendo um cartório de Registro de nascimentos, em Nova Brasília.

3. OBJETIVOS

O objetivo específico deste trabalho é reforçar Xavantina, em detrimento à Nova Brasília. Isto porque Xavantina possui equipamentos urbanos já implantados, tais como: hospital, ginásio, ambos com boas instalações, igrejas, correio, abastecimento d'água etc., e a duplicação destes equipamentos não se justifica numa vila como Nova Brasília, que conta com pequeno número de habitantes e sem nenhuma consistência em sua formação urbana.

Tal meta deverá ser alcançada através das seguintes estratégias:

3.1. Econômica

- Apesar de Xavantina contar com maior número de equipamentos urbanos, Nova Brasília conta com vantagens no aspecto econômico, devido ao comércio que ali se desenvolve. É imprescindível, pois, reforçar a implantação, no entroncamento da BR-158 com a "Via A" (ver croqui), de equipamentos, tais como: posto de gasolina, armazéns, bares, restaurantes, hotéis, etc. Desta forma, reforçar-se-á o crescimento do núcleo existente, transformando a "Via A" em via de comércio, que deverá crescer ao encontro do núcleo existente.

3.2. Institucional/Administrativo

- É de importância fundamental reforçar a liderança local, através de um administrador capaz e com atribuições definidas, para decidir sem intervenções de terceiros. Este administrador, orientado por técnicos, deverá assumir a frente dos trabalhos, conduzindo a população às suas verdadeiras necessidades. Como a população local está habituada ao sistema patriarcal, devido aos funcionários da F.B.C. e da SUDECO, sugerimos que não haja doação de lotes. Acreditamos que agindo desta maneira, faremos com que os interessados passem a dar valor à sua propriedade.

Para isto, terá que ser definida a forma de liberação dos lotes e sugerimos que a Sudeco faça doação do solo urbano à Prefeitura de Barra do Garça, por ser Xavantina distrito desta, e que seja definida uma maneira de transferir as casas construídas pela F.B.C. e, hoje em poder da Sudeco, aos devidos ocupantes.

3.3. Social

- A população de Xavantina deverá se integrar nos projetos a

serem desenvolvidos no local. O interesse pelas práticas associativas e cooperativistas deverá ser despertado e desenvolvido, em vista à futura criação de uma Associação de Ajuda Mútua, para se desenvolverem projetos como habitação e outros do espaço urbano, através de sistema de mutirão. Os moradores deverão ser conscientizados sobre as vantagens de transferência de Nova Brasília para Xavantina.

3.4.
Físico

- Xavantina contou com um plano inicial, elaborado pela F.B.C. de traçado em Xadrês. Houve após um crescimento aleatório na área de palha, em local impróprio, devido à topografia.
Surgiu, do outro lado do rio, o povoado de Nova Brasília, dada à impossibilidade de se abrir novo loteamento em Xavantina, por serem os terrenos da Sudeco.

Em função da utilização do processo gravitacional do escoamento d'água, da "Via A" e por apresentar topografia bastante favorável, foi que escolhemos a área para a primeira expansão. Esta área deverá criar adensamento de população e responderá, numa primeira fase, às necessidades urgentes do local. Paralelamente também deverá ser estudada a área próxima ao hospital e ginásio, de forma a adensar e integrar esta parte da Vila com o restante. Medidas imediatas poderão ser tomadas, no sentido de melhorar o aspecto da parte existente da Vila.
Propomos que seja recuperada a praça já existente em frente à Igreja, faltando para isto quase que só o plantio de árvores, e a construção da Praça Central, em frente ao Clube, urbanizada de maneira simples e com material da própria região. As duas praças deverão ser bem arborizadas, para se criar sombreamento adequado o que tornará favorável a reunião de pessoas, mesmo nos dias de temperatura elevada. Para tanto, deve-se utilizar das espécies da flora local, já aclimatadas.
Deve cogitar no aproveitamento da várzea, como local de lazer com plano sem grandes pretensões, e ampliação do pomar, em vista a um projeto hortogranjeiro; na transferência dos moradores da "área da palha" para local urbanizado, o que poderá ser feito através de mutirão; e na tomada de medida urgente para funcionamento do motor de luz elétrica.