

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
DA REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.



Pensar Metropolitano

10 Anos de Implantação da
Agência RMBH

Belo Horizonte | 2019

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Romeu Zema Neto
Governador

Paulo Eduardo Rocha Brant
Vice-Governador

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Diretora-Geral

Gustavo Batista de Medeiros
Diretor de Planejamento Metropolitano Articulação e Intersetorialidade

Elvis Clayton Nunes Gaia
Diretor de Regulação Metropolitana

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Adriano Magalhães Chaves
Secretário-Adjunto

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Helger Marra Lopes
Presidente

PENSAR METROPOLITANO: 10 ANOS DE IMPLANTAÇÃO DA AGÊNCIA RMBH

*Diego Pessoa Santos
Gustavo Batista de Medeiros
Gabrielle Sperandio Malta
Maria Valeska Duarte Drummond
Organizadores*

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
2019

Organização

Diego Pessoa Santos
Gustavo Batista de Medeiros
Gabrielle Sperandio Malta
Maria Valeska Duarte Drummond

Projeto gráfico e editoração:

Gabriela Silveira Reis e Francielle Cristina Ferreira Cota

Correção ortográfica:

Marina Duarte Dias

Capa:

Gabriela Silveira Reis

Agência de Desenvolvimento da RMBH

Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais
Rodovia Papa João Paulo II, 4001
Prédio Gerais, 11º andar
Bairro Serra Verde - Belo Horizonte, MG - CEP 31630-901
www.agenciarmbh.mg.gov.br

Fundação João Pinheiro

Alameda das Acácias, 70 – Bairro São Luiz / Pampulha
Caixa Postal 1200 – CEP 31275-150 Belo Horizonte
www.fjp.mg.gov.br

Apresentação

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH – consolidou-se como eixo técnico e executivo estruturante do arranjo metropolitano mineiro, referência do planejamento urbano no Brasil ao longo de uma década de sua criação, inspirada na experiência exitosa do Plambel – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte –, responsável pela formação de extensa geração de planejadores na RMBH, com amparo institucional da Fundação João Pinheiro.

A Agência RMBH, no contexto democrático sedimentado pela Constituição de República de 1988, orienta-se, hoje, diante do desafio inaugurado pela agenda pós-moderna na seara da gestão pública, pela democratização da concepção de governança, pela modernização de sua estrutura e atuação administrativa e pela competitividade, e, assim, torna-se vértice de planejamento, assessoramento e regulação urbana pela viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado e apoio à execução de funções públicas de interesse comum.

Este periódico, destinado a estimular o compartilhamento e a reflexão crítica no escopo da produção acadêmica sobre o tema metropolitano, tem como uma missão especial, por ocasião da realização da VII Conferência Metropolitana, celebrar o décênio de criação da Agência RMBH e, igualmente, lançar luz sobre propostas de superação dos desafios da metrópole e de implementação de aprimoramentos necessários à consolidação de uma pauta relevante e eficiente de atuação.

A publicação “Pensar Metropolitano”, da Agência ARMBH, materializada sob a institucionalidade da Fundação João Pinheiro, foi concebida para o compartilhamento de reflexões sobre temas metropolitanos de relevo para a gestão pública e para fornecer suporte para a compreensão dos processos de formulação e execução de políticas públicas de planejamento da urbe, reflexo da maturidade de uma entidade que é cerne do protótipo que inspirou o legislador federal na elaboração do Estatuto da Metrópole – Lei n. 13. 089, de 12 de janeiro de 2015.

A presente obra constitui-se em verdadeiro contributo à análise sobre governança metropolitana e gestão pública no cenário democrático mineiro, fortalecendo o compromisso da Agência RMBH com o legado de planejamento urbano arrojado em Minas Gerais.

Mila Batista Leite Corrêa da Costa

Diretora-Geral

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Apresentação

A Fundação João Pinheiro retoma a parceria com a Agência RMBH na publicação Pensar Metropolitano, iniciada em 2013, com capítulos que articulavam o tema dos arranjos de governança nas regiões metropolitanas, lançada por ocasião da IV Conferência Metropolitana.

Hoje, festejamos a trajetória de proficuas realizações da agência, com o lançamento de uma nova publicação Pensar Metropolitano, comemorativa dos 10 anos da sua efetivação e, lançada na VII Conferência Metropolitana.

Desta vez os capítulos aludem aos projetos realizados e às matrizes conceituais que os orientaram. A Fundação João Pinheiro espera, desta forma, contribuir para a reflexão acerca dos desafios da realização de programas com foco nas funções públicas de interesse comum.

Helger Marra Lopes

Presidente

Fundação João Pinheiro

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO - <i>Maria Valeska Duarte Drummond</i> | 1 |
| NOTAS DE ACOMPANHAMENTO DO QUADRO METROPOLITANO BRASILEIRO: UMA LEI EM IMPLEMENTAÇÃO, SUA REVISÃO E UMA REFLEXÃO SOBRE CENÁRIOS POSSÍVEIS - <i>Marco Aurélio Costa</i> | 6 |
| ESTATUTO DA METRÓPOLE EM MOVIMENTO: AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 818 E 862, DE 2018, E PELA LEI 13.683, DE 2018 - <i>Victor Carvalho Pinto</i> | 15 |
| A CONCEPÇÃO DA GOVERNANÇA DA RMBH E DE SEU BRAÇO TÉCNICO: 10 ANOS DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE - <i>Maria Coeli Simões Pires e Gustavo Gomes Machado</i> | 23 |
| COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL DA RMBH: A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE - <i>compilado por: José Abílio Belo Ferreira</i> | 33 |
| ESTREITA RELAÇÃO ENTRE A METRÓPOLE E SUA MOBILIDADE: LIÇÕES DO PASSADO PARA AÇÕES DE FUTURO SOBRE O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE - <i>Marcelo Cintra do Amaral</i> | 55 |
| O PLANEJAMENTO DA LOGÍSTICA URBANA DE CARGAS DA RMBH - <i>Charliston Marques Moreira</i> | 71 |
| SANEAMENTO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – RMBH - <i>José Claudio Junqueira Ribeiro</i> | 86 |
| METRÓPOLE EM TRANSIÇÃO: PLANEJAMENTO METROPOLITANO E AGROECOLOGIA NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM PARA AS AGRICULTURAS DA RMBH - <i>Daniela Adil Oliveira de Almeida e Ana Carolina Pinheiro Euclides</i> | 97 |
| LAND READJUSTMENT COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO - <i>Daniel Todtmann Montandon</i> | 113 |
| UMA VISÃO ECONÔMICA SOBRE A ORIGEM E AS CONSEQUÊNCIAS DO PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE PARA O DESENVOLVIMENTO DE SUA REGIÃO METROPOLITANA - <i>Thiago Jardim e Anthony de Barros Ling</i> | 127 |
| ORDENAÇÃO DO USO DO SOLO NO ENTRECAMPO DO INTERESSE LOCAL E METROPOLITANO: REFLEXÕES PARA A CONCERTAÇÃO DO INTERESSE COMUM - <i>Liana Portilho Mattos e Vivian Barros Martins</i> | 145 |
| ARTIGOS DE OPINIÃO | |
| A FALÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A URGÊNCIA DE NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS CIDADES - <i>Adriano Nascimento Manetta</i> | 160 |
| O DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO E A ECONOMIA URBANA - <i>Luciano Medrado</i> | 170 |
| HABITAÇÃO: UM DIREITO DE TODOS - <i>Renato Michel</i> | 174 |
| PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA - <i>Teodomiro Diniz Camargo</i> | 176 |

Parte 1

INTRODUÇÃO

Maria Valeska Duarte Drummond¹

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, inaugurada com uma celebração em sua sede, em 10 de abril de 2009, completa uma década de existência com um histórico de significativos sucessos capitaneados, alguns entraves e muito esforço.

A Agência RMBH foi concebida no bojo de uma política governamental de resgate do planejamento metropolitano no Estado, deixado à deriva por um longo período, o que propiciou um distanciamento temporal favorável à reflexão quanto aos acertos e equívocos dos modelos de governança anteriores.

O reconhecimento das regiões metropolitanas brasileiras, do ponto de vista jurídico, se deu com a sua previsão na Constituição de 1967, quando foi atribuída à União a competência legal para sua criação. Naquele momento, estudos econômicos e regionais já as identificavam como um fenômeno que vinha ocorrendo no país a partir dos anos 30, com a alteração do perfil de urbanização, industrialização, conurbação intermunicipal e adensamento de centros polarizadores.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte tem, desde as suas origens, um vínculo com a Fundação João Pinheiro – FJP, que deu continuidade ao estudo realizado pela Hidroservice, consultoria paulista que delimitou geograficamente a RMBH, definindo os 14 municípios que a compuseram inicialmente. Em 1971 foi criado um grupo técnico multidisciplinar na FJP, Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte – Plambel, para elaborar o Plano de Desenvolvimento da RMBH e outros estudos.

A institucionalização da região se deu de fato em 1974 quando, com lastro na Lei Complementar nº 14 de 1973, que criou a Região Metropolitana de Belo Horizonte e de outras sete capitais, o governo mineiro instituiu a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plambel, instância de formulação e implementação de projetos

¹ Pesquisadora da Fundação João Pinheiro. Foi Gerente de Planejamento Metropolitano da Agência RMBH no período 2009/2010 e Coordenadora do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH de 2012 a 2014.

para a região metropolitana e de apoio aos Conselhos Deliberativo e Consultivo, vinculados ao Conselho Estadual do Desenvolvimento, órgão central do Sistema Estadual de Planejamento.

Da criação do Plambel à aprovação da Emenda Constitucional nº 65, em 2004 – que estabeleceu critérios para a criação e a gestão das RMs no Estado de Minas Gerais – e das leis complementares nº 88, nº 89 e nº 90 de 2006, foram se alterando os arranjos institucionais, a correlação de forças nas instâncias decisórias, as fontes de recursos e mesmo os pressupostos teóricos, com a ênfase no viés municipalista.

O tema das regiões metropolitanas foi perdendo centralidade na agenda política até reencontrar terreno fértil no Estado, em uma conjuntura na qual convergiram interesses e esforços do prefeito da capital, do governador e do legislativo estadual, e até mesmo uma movimentação da sociedade civil no sentido de buscar uma alternativa para a gestão metropolitana que contornasse o problema da inoperância do modelo vigente.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitana, prevista na Emenda Constitucional nº 65, foi criada em 2009 e, naquele momento, era vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru. Sem prejuízo do arranjo previsto no rol de leis que dispunham sobre sua instituição e gestão, a cada mudança na estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado, a Agência RMBH se vinculava a uma secretaria de Estado diferente.

Ela iniciou sua agenda de atividades a partir de um plano de trabalho intitulado *Pacto pela Sustentabilidade da RMBH*, contemplando programas atinentes às funções públicas de interesse comum. Em sua fase inicial teve ótimos resultados no plano dialógico, e suas ações mais bem sucedidas constituíram alicerce para a gestão que se

seguiu.

O uso do solo metropolitano é uma função pública de interesse comum cuja prerrogativa é exclusiva da Agência, dado que a Lei nº 6766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, incumbe à autoridade metropolitana a obrigação do exame e anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamento nos municípios que integram a região. Essa ação adquiriu grande vulto, inclusive com a informatização de todo o processo.

No quadriênio seguinte, a Agência esteve vinculada ao Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana. Foi dada continuidade ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI, que havia se iniciado em 2009, sob coordenação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Sedru, e sido entregue à sociedade em setembro de 2011, após aprovação pelo Conselho Deliberativo e pela Assembleia Metropolitana.

O PDDI, produto que teve grande repercussão acadêmica e política, foi realizado e aprovado pelas instâncias metropolitanas antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrôpole, que trouxe luz para o questionamento jurídico em torno da sua capacidade de vincular os municípios.

Dando prosseguimento às ações para operacionalizar o plano, a mesma equipe que o elaborou foi contratada com recursos do Fundo Metropolitano para elaborar o macrozoneamento, identificando Zonas de Interesse Metropolitano, nas quais o benefício regional prevalece sobre o interesse local.

Na sua terceira gestão, a Agência esteve vinculada à Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional – Secir. O PDDI e o macrozoneamento foram encaminhados à Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, em dezembro de 2017, em atendimento ao disposto no Estatuto da Metrôpo-

le. O plano não chegou a tramitar na ALMG, mas, tendo obtido legitimidade junto a um número significativo de prefeituras e à sociedade civil, ensejou um processo de revisão e ajuste de diversos planos diretores municipais às diretrizes territoriais dele procedentes.

Atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Agência RMBH comemora com esta publicação dez anos de protagonismo compartilhado com interlocutores governamentais, com entidades municipais e com a sociedade civil, adensando suas alianças e mecanismos de governança.

Paralelamente, a Região Metropolitana de Belo Horizonte comemora 46 anos. Há quatro anos a União foi conclamada a se incumbir novamente do tema, estabelecendo um marco regulatório capaz de articular com efetividade as funções básicas metropolitanas.

É sobre esse marco regulatório, o Estatuto da MetrÓpole, que discorrem Marco Aurélio Costa e Victor Carvalho Pinto. Marco Aurélio formulou uma avaliação da norma a partir da situação atual das regiões metropolitanas no texto *Notas de acompanhamento do quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, sua revisão e uma reflexão sobre cenários possíveis*. Ele observa que o Estatuto “tirou governos estaduais e municipais da zona de conforto na qual se encontravam em relação ao tema metropolitano” e estabeleceu critérios unificados para a criação, planejamento e gestão das RMs no país. Suas hipóteses são ancoradas em um banco de dados criado no âmbito do projeto desenvolvido no IPEA intitulado Governança Metropolitana no Brasil, do qual é coordenador. Para o autor, como avanços nessa seara dependem de uma miríade de fatores, ainda não é possível antever o impacto desse estatuto e das alterações nele efetuadas pela Lei Federal nº 13.683, de 2018, sendo mui-

tos os cenários resultantes possíveis.

Em *Estatuto da MetrÓpole em Movimento: as alterações promovidas pelas Medidas Provisórias 818 e 862, de 2018 e pela Lei 13.638, de 2018*, Victor Pinto faz um balanço das duas medidas provisórias que tramitaram no Congresso Nacional, uma delas parcialmente incorporada ao Estatuto e outra que perdeu a vigência.

No texto *A concepção da governança da RMBH e de seu braço técnico: 10 anos da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Maria Coeli Simões Pires e Gustavo Gomes Machado, que estiveram envolvidos nesse processo de redesenho da governança metropolitana desde a sua instauração, expõem o histórico de mudanças legislativas e institucionais, iniciativas e convergência de atores que resultaram no atual arranjo de gestão da RMBH.

Os autores identificam no atual modelo de governança características similares ao sistema de pesos e contrapesos da Organização das Nações Unidas e do modelo de governança da Grande Londres e reconhecem a importância da Agência RMBH como instância de planejamento. Na sua perspectiva, um dos maiores méritos desse arranjo está na sua capacidade de agregar diversos atores políticos, da sociedade civil e do setor privado, com baixos custos de transação.

José Abílio Belo Pereira compilou informações bastante relevantes acerca do histórico de criação e atuação do Colegiado Metropolitano, ressaltando a importância do seu papel na etapa de formulação das diretrizes para a contratação do PDDI, no seu acompanhamento e sua atuação compartilhada com a Agência RMBH. O colegiado foi criado em 2007, na I Conferência Metropolitana, composto por 30 membros, que se dividem na representação de cinco segmentos sociais. Dois de seus membros possuem

assento no Conselho Deliberativo da RMBH.

O texto *Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil da RMBH: a representação da sociedade na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte* contempla depoimentos de membros do colegiado, que expõem seus pontos de vista sobre a convivência enriquecedora do grupo, posicionamentos críticos e atuação em outros canais de participação criados pela Agência RMBH, os Comitês de Políticas Públicas.

Marcelo Cintra do Amaral tratou de um tema que tem sido bastante prezado no planejamento metropolitano, que é a mobilidade na região. Em *A estreita relação entre a metrópole e sua mobilidade: lições do passado para ações de futuro sobre o planejamento da mobilidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte*, resgata o histórico de formação da metrópole belo-horizontina, entrelaçando a produção do seu espaço à expansão da sua mobilidade. O autor defende, com sólidos argumentos, que cidade e mobilidade são indissociáveis. Ele aponta os avanços nessa seara propostos no PDDI, a exemplo da inversão de prioridades, com mais investimentos nas áreas periféricas, e a criação de novas centralidades, que enseja uma estrutura viária em rede, rompendo com a atual distribuição radial. Ao final, propõe o desafio da assimilação de conceitos inovadores na gestão metropolitana, presentes em planos de mobilidade de outros países.

Em *O planejamento da logística urbana de cargas da RMBH*, Charlston Moreira defende um olhar mais cuidadoso do poder público sobre o transporte de cargas. Com argumentos que enfatizam os aspectos atinentes ao desenvolvimento econômico, o autor analisa os poucos planos de mobilidade de municípios da RMBH, as propostas do PDDI e as ações em curso na Agência RMBH, em parceria com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra e a Secretaria de Estado da Fazenda – SEF. Ele

acredita que o momento é favorável a uma sinergia de planejamento e obtenção de recursos financeiros.

José Cláudio Junqueira Ribeiro abordou a Política Nacional de Resíduos Sólidos em *Saneamento e gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH*, articulando todo o rol de leis e princípios que lhe dão amparo. Ele apresenta uma estimativa de que cerca de 98% dos resíduos sólidos urbanos gerados na RMBH estão sendo dispostos adequadamente. Sua crítica se dirige ao baixo nível de coleta seletiva na região, abaixo da média nacional de 3%.

O autor reconhece o mérito da Agência RMBH em elaborar o Plano para a Gestão e o Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil e Volumosos e os de Serviços de Saúde, mas cobra a sua implementação.

Daniela Adil e Ana Carolina Pinheiro tratam de um tema extremamente relevante para o planejamento metropolitano, mas frequentemente negligenciado em suas discussões, em *Metrópole em transição: planejamento metropolitano e agroecologia na construção de uma agenda comum para as agriculturas da RMBH*. As autoras utilizam o termo agriculturas, que “pressupõe um entendimento da agricultura como uma prática social que compreende um conjunto amplo de atividades, como o cultivo de plantas alimentares, não alimentares e medicinais, a criação de animais, a pesca, o extrativismo e o manejo da biodiversidade, assim como outras atividades relacionadas ao processamento, às trocas e à comercialização desses produtos”.

Daniela e Ana, que participaram da elaboração do PDDI, do macrozoneamento e da compatibilização de planos diretores municipais com o macrozoneamento, concluíram que o processo de valorização imobiliária em curso na RMBH constitui uma ameaça à disponibilidade de terras agricultáveis para

produção alimentar – independentemente de sua localização com relação ao perímetro urbano legalmente constituído. De qualquer forma, nos últimos dez anos, a agenda da agroecologia e da agricultura urbana da RMBH tem registrado importantes avanços.

Daniel Montandon trata, em *Land Re-adjustment como estratégia de desenvolvimento urbano*, de um ponto central na discussão metropolitana, que é o seu financiamento. Ele aponta o Land Readjustment – LR, isoladamente ou combinado com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como uma estratégia possível para viabilizar projetos de transformação urbana, em uma escala que ele classifica como intermediária.

Segundo o autor, “LR é um processo de transformação integral de uma determinada porção do território em que ocorre a qualificação urbanística e ambiental e a transformação fundiária de modo a se obter solo público para melhorias em infraestrutura e serviços públicos, sem que ocorra a desapropriação”.

A escala intermediária de planejamento, nos moldes desse texto, seria o equivalente a um projeto urbano que promove a transformação de uma determinada parte do território, reunindo a participação de investimentos público e privado.

Sua proposta para utilização do instrumento na seara das regiões metropolitanas consiste na sua implementação em áreas de expansão urbana e em perímetros de renovação urbana dos municípios integrantes das áreas metropolitanas.

Thiago Jardim e Anthony Ling sistematizam referências de economia urbana, geografia, urbanismo e direito, em *Uma visão econômica sobre a origem e as consequências do planejamento de Belo Horizonte para o desenvolvimento de sua região me-*

tropolitana.

Os autores discorrem sobre potencial construtivo, adensamento construtivo e de empregos e comportamento do mercado imobiliário para embasar as suas avaliações acerca do recém-aprovado plano diretor de Belo Horizonte. O ponto de vista expõe contraditório, uma vez que o plano se encontra aprovado, mas contribui para o debate.

Liana Portilho Mattos e Vivian Barros Martins abordam a função pública de interesse comum uso do solo, em *Ordenação do uso do solo no entrecampo do interesse local e metropolitano: reflexões para a concertação do interesse comum*. As autoras alicerçaram a sua linha de raciocínio e conclusões em um rol de legislações atinentes ao tema, propondo critérios de conveniência para a aplicação da anuência prévia aos projetos de parcelamento em regiões metropolitanas. Elas alertam, ainda, para o potencial de instrumentos de política urbana de outras naturezas, previstos no Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, que podem ser aplicados ao desenvolvimento urbano integrado destas regiões.

Com a responsabilidade que qualifica os trabalhos da Agência Metropolitana, esta publicação buscou contemplar as discussões alusivas aos seus programas e às matrizes conceituais que no momento permeiam suas vertentes técnicas. Esperamos que os leitores encontrem prazer nesta reflexão que tentamos propiciar.

Ao final, agrupados em artigos de opinião, temos uma coletânea de quatro textos sintéticos que expressam a opinião de seus autores e também contribuem para o debate na seara metropolitana.

NOTAS DE ACOMPANHAMENTO DO QUADRO METROPOLITANO BRASILEIRO:

uma lei em implementação, sua revisão e uma reflexão sobre cenários possíveis

Marco Aurélio Costa¹

O Brasil tornou-se, neste século XXI, um país metropolitano, seja do ponto de vista institucional, com a existência de 76 regiões metropolitanas – RMs institucionalizadas, além de três regiões integradas de desenvolvimento – RIDEs, criadas por lei complementar federal, seja do ponto de vista do peso dos principais espaços metropolitanos do país, tanto em termos econômicos, quanto em termos demográficos. Ainda que, paradoxalmente, possa-se argumentar que a maior parte do território brasileiro é rural e que cerca de 4/5 dos municípios não estão inseridos em arranjos do tipo metropolitano², é inegável a importância socioespacial e econômica das regiões metropolitanas no país.

O reconhecimento da importância das metrópoles, do planejamento e da gestão de suas regiões no campo das políticas públicas e do ponto de vista político-institucional, contudo, não se dá de forma imediata. A questão metropolitana tem dificuldade, sobretudo por conta dos próprios conflitos de interesses e das relações interfederativas horizontais e verticais, em estar e manter-se na agenda política, seja na es-

¹ Coordenador nacional do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial – INPuT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, coordenador do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, é doutor em planejamento urbano e regional e realizou pós-doutorado na Universidade Autônoma de Barcelona.

² Esses e outros dados sobre as regiões metropolitanas do Brasil podem ser acessados por meio das plataformas brasilmetropolitano.ipea.gov.br e ivs.ipea.gov.br, desenvolvidas no âmbito dos projetos *Governança Metropolitana no Brasil* e *Atlas da Vulnerabilidade Social*, ambos associados ao INPuT.

fera federal, seja nas esferas de governo subnacionais (COSTA, 2016).

Ainda que se possa afirmar a existência de uma resistência à questão metropolitana em função de seu histórico no país, por parte de atores que a associam aos elementos que estiveram presentes no quadro metropolitano dos anos 1970 - notadamente seus traços tecnocráticos, centralizados e autoritários -, parece que essa resistência se associa mais às disputas e conflitos que decorrem da própria realidade metropolitana, de forma associada aos conflitos interfederativos deixados pela Constituição Federal de 1988 – CF 88 (BRASIL, 2018).

A instituição de uma região metropolitana em um espaço metropolitano dinâmico do ponto de vista socioeconômico coloca na agenda temas que, geralmente, trazem à tona conflitos decorrentes de projetos alternativos para o território, em geral, associados à gestão e à regulação do uso do solo e dos serviços urbanos e à realização dos investimentos em infraestrutura social e urbana.

No Brasil pós-CF 1988, a questão metropolitana passou por um longo e paradoxal período no qual conviveram, de um lado, a fragmentação e a fragilização de seu planejamento e gestão, e, de outro, uma intensa metropolização institucional, que produziu as 76 RMs atualmente existentes, sendo que há estados cujo território se encontra integral ou quase integralmente inserido em RMs.

Numa tentativa de trazer referências nacionais para o tema, buscando estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum, as FPICs, foi sancionado, em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrôpole – EM, Lei Federal nº 13.089, de 12/01/2015 (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrôpole, quase 28 anos após a promulgação da CF 88 e mais de

14 anos após sancionado o Estatuto da Cidade – EC (BRASIL, 2001), buscou enfrentar alguns elementos associados à questão metropolitana. Um desses elementos tem a ver com os conflitos federativos produzidos pelo arranjo constitucional, notadamente associados à questão das disputas em torno da titularidade das FPICs. Tal conflito já fora objeto de acórdão do Superior Tribunal Federal, em resposta a uma Ação de Inconstitucionalidade associada à titularidade do saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Prevaleceu, na análise do Supremo, o entendimento de que a existência de FPICs implica que o tema não se restringe mais à esfera local, podendo, assim, ser matéria que diz respeito ao coletivo de entes federados associados à questão; de outro lado, o acórdão deixa claro que não há a prevalência de nenhum ente sobre o outro no que diz respeito à titularidade sobre tais funções compartilhadas.

Em relação a esse primeiro tema, o EM reforça elementos que já haviam sido trazidos pelo acórdão e apresenta um desenho geral de governança interfederativa a partir de uma estrutura institucional básica, sem avançar, contudo, na definição do formato jurídico-institucional dos órgãos participantes desse arranjo básico.

Um segundo elemento abordado pelo EM diz respeito à gestão das FPICs a partir dessa governança interfederativa. O EM traz o conceito da *gestão plena*, na qual se articulam elementos associados à estrutura básica de gestão das FPICs e também um conjunto de instrumentos que podem ser desenvolvidos e implementados pelas RMs que pretendem atingir a gestão plena.

Finalmente, a parte mais frágil e “aberta” do EM se refere ao financiamento do desenvolvimento urbano. Um veto presidencial, tecnicamente fundamentado, retirou do texto a proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, mas, para além do veto à criação do Fundo, nenhum

outro mecanismo, instrumento ou estratégia do EM enfrenta, de forma direta e objetiva, o desafio do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano.

De toda forma, o EM estabelece que apenas as RMs que atingirem a gestão plena estarão habilitadas a receberem recursos da União para o financiamento de seu desenvolvimento.

Em pouco mais de quatro anos de vigência do EM, considera-se que ainda é cedo para avaliar os efeitos e a eficácia da legislação sobre as RMs brasileiras, seja em termos de sua estruturação e/ou adequação ao EM, seja em termos do estabelecimento e desenvolvimento das novas experiências de governança interfederativa, com seus rebatimentos sobre o território metropolitano. Contudo, de forma exploratória, vale a pena discutir alguns pontos associados à vigência do EM e às recentes alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018 (BRASIL, 2018), que fez uma revisão em alguns pontos do texto original, com destaque para a revogação de seus artigos 20 e 21. Os artigos tratavam, respectivamente, do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e da responsabilização de gestores estaduais e municipais que não implementassem os dispositivos do EM, mormente a elaboração e a aprovação, no prazo previsto de três anos, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, principal instrumento de planejamento metropolitano trazido pela norma.

Um primeiro efeito do EM foi tirar governos estaduais e municipais da zona de conforto na qual se encontravam em relação ao tema metropolitano. Antes do EM, a criação de RMs não produzia nenhuma consequência no que diz respeito às ações e arranjos para o planejamento, a gestão e a governança metropolitana. Podia-se criar RM apenas com a identificação dos municípios participantes da região, sem necessariamente explicitar quais eram as FPICs, qual sua

forma de gestão e como se estruturaria a RM em termos institucionais. A criação de RMs, até então, era um elemento mais do imaginário que do concreto, mais especulativo, no sentido de se imaginar que a criação da RM traria, instantaneamente, recursos orçamentários e investimentos para seus municípios. Esse quadro de uma relativa inconsequência foi desestabilizado pelo EM, sobretudo no que diz respeito aos dispositivos que estabeleciam prazo para a elaboração e devida aprovação do PDUI e sanções administrativas para gestores estaduais e municipais.

Ademais, a instituição da gestão plena, prevista no inciso III, do artigo 2º, do EM, condicionada às RMs estarem formalizadas e delimitadas, mediante lei complementar estadual; a terem estrutura de governança interfederativa própria; e a terem seu PDUI aprovado por meio de lei estadual, também contribuiu para que muitas das RMs buscassem se (re)estruturar, revisando suas leis instituintes e elaborando seus PDUIs.

Em muitas das RMs acompanhadas por meio do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, foram realizados movimentos no sentido de buscar a adequação ao EM e de se ter o reconhecimento da gestão plena, condição para se receber recursos orçamentários da União para financiar o desenvolvimento urbano-metropolitano. As RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Goiânia, Grande Vitória e Vale do Rio Cuiabá são algumas delas, além da RM de Belo Horizonte, cujo PDUI (no caso, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH ou PDDI) já se encontrava elaborado quando o EM foi sancionado³.

Das RMs acompanhadas pelo projeto, ao final de 2018, duas possuíam seus PDUIs sancionados por meio de lei estadual: a RM

3 No caso particular da RMBH, os esforços de planejamento foram direcionados para o desenvolvimento da proposta de macrozoneamento, cujo projeto de lei foi encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ainda em dezembro de 2017.

da Grande Vitória, cuja lei do PDUI é de 2017, e a RM do Vale do Rio Cuiabá, cuja lei do PDUI é de 2018. Entre as demais RMs, os processos encontram-se concluídos em Belo Horizonte, Goiânia, Rio de Janeiro e São Paulo, além da RM da Baixada Santista, mas os PDUIs ainda não foram aprovados nas respectivas casas legislativas estaduais.

Em 2019, já sob os efeitos das alterações introduzidas no texto original do EM, há registros de processos de elaboração de PDUIs em diferentes estágios de desenvolvimento em Recife, Salvador, São Luís, Natal, Vale do Aço (Minas Gerais), além de discussões em torno da elaboração de um PDUI na RM de Manaus, onde um Plano de Desenvolvimento Integrado havia sido elaborado, mas tornara-se “defasado” em razão da inserção de outros cinco municípios no arranjo metropolitano de Manaus, em 2009.

Antes da revogação do prazo e sanções associados à elaboração e aprovação do PDUI, havia registros de processos iniciais de elaboração do PDUI nas RMs de Belém, Curitiba e Fortaleza, além de outras RMs, como as duas do interior do Ceará (Sobral e Cariri). Será necessário aguardar por mais algum tempo para saber se os novos governos estaduais irão iniciar ou dar continuidade às ações associadas à adequação das RMs existentes em seus estados ao EM.

A tabela 1, abaixo, faz o balanço da situação de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras, entre o final de 2018 e o início de 2019, tomando por base informações do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, complementadas por informações da Federação Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM).

Tabela 1 – Ocorrência de elaboração, segundo estágio, do PDUI nas RMs – Brasil - 2019

| Região | Total | SIM | | | NÃO iniciados | |
|---------------------|-----------|-----------|---------------|------------|---------------|--------------------|
| | | Total | Em elaboração | Concluídos | | Aprovados (com LC) |
| TOTAL | 76 | 23 | 16 | 5 | 2 | 53 |
| Norte | 10 | 3 | 3 | 0 | 0 | 7 |
| Nordeste | 33 | 7 | 7 | 0 | 0 | 26 |
| Sudeste | 10 | 9 | 4 | 4 | 1 | 1 |
| Sul | 21 | 2 | 2 | 0 | 0 | 19 |
| Centro-Oeste | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 |

INSERIR A TABELA

Fontes: *Governança Metropolitana no Brasil*, Ipea, 2019. FNEM, 2019.

Os dados podem ser interpretados como desalentadores. Quase 70% das RMs não iniciaram seus processos de elaboração de PDUIs, o que equivale a dizer que não colocaram em práticas medidas para adequação de suas estruturas e instrumentos de planejamento ao EM.

Em contraponto a esse quadro geral de poucos avanços, os destaques positivos ficam para as RMs da Região Centro-Oeste, uma com plano concluído (RM de Goiânia) e outra com plano aprovado e sancionado como lei complementar (o da RM do Vale do Rio Cuiabá), além das RMs da Região Sudeste, com um total de nove planos concluídos, aprovados ou em elaboração. Ainda que evidente que o número de RMs nas quais foram iniciadas ações voltadas para adequação ao EM seja reduzido em termos quantitativos, os processos mostram-se sig-

nificativos se considerado o perfil das RMs que avançaram no cumprimento da norma jurídica de 2015.

Considerando as 11 RMs que de alguma forma correspondem aos espaços metropolitanos identificados na pesquisa Região de Influência de Cidades – REGIC (IBGE, 2008), apenas em duas, Belém e Manaus, os processos não foram iniciados. Nas outras nove, há quatro PDUIs concluídos e outros cinco em processo de elaboração, mesmo que em diferentes estágios do processo.

O balanço qualificado a partir do perfil das RMs mostra um quadro mais positivo, ainda que os esforços empreendidos até a revisão do EM, em meados de 2018, possam ter produzido efeitos de esvaziamento dos processos em curso ou a redução na velocidade de tramitação de matérias associadas à questão metropolitana que estavam em discussão nas assembleias legislativas, como é o caso da aprovação, por lei complementar estadual, dos PDUIs finalizados.

Há, portanto, muitos e ambivalentes elementos presentes na avaliação do processo de implementação do EM. Um elemento a ser sublinhado é que esse movimento de adequação ao EM foi e continua sendo observado quase que exclusivamente naquelas RMs instituídas em contextos socioespaciais efetivamente metropolitanos. Não havia e não há processos efetivos de discussão da adequação do planejamento e da gestão metropolitana ao EM nas RMs onde não existe o “fato metropolitano”.

De certa forma, a exigência, os prazos e as sanções legais deixaram apreensivos gestores estaduais e municipais, mas na maioria das RMs existentes, muito pouco foi feito no sentido de se buscar a adequação ao EM. Isso acaba conformando um elemento de distinção entre as RMs que correspondem a espaços metropolitanos e as RMs que foram criadas a partir de outras lógicas, por inicia-

tiva dos gestores e políticos estaduais.

Portanto, um efeito claro do EM foi permitir, grosso modo, a distinção entre RMs em que o processo de adequação avançou e RMs onde esse processo sequer foi iniciado, a despeito do quadro de sanções legais que prevaleceu até meados de 2018. Evidencia-se a relação entre esses dois grupos de RMs e suas respectivas posições em relação às tipologias propostas pela REGIC, onde as “metrópoles” da REGIC procuraram, em algum momento, buscar a adequação à norma, enquanto as demais tenderam a nada fazer.

Há alguns poucos casos de RMs que não fazem parte da tipologia “metrópole” da REGIC em que se buscou elaborar o PDUI para fins de adequação ao EM, assim como há casos de RMs da tipologia “metrópole” que avançaram pouco ou em que o avanço foi rapidamente contido tão logo foi revogado o artigo 21 do EM. Ainda assim, a relação acima apontada é sustentada pelas evidências. Ademais, deve-se salientar que é provável que novas “metrópoles” a serem inseridas nessa tipologia na revisão do estudo da REGIC, a ser publicado no primeiro semestre de 2020, pelo IBGE, sejam algumas daquelas que avançaram em seus PDUIs, como é o caso, por exemplo, da RM da Grande Vitória, responsável pelo primeiro PDUI transformado em lei no país.

Se esses apontamentos estão corretos, ou seja, se a relação acima exposta pode ser compreendida como uma evidência, pode-se buscar avaliar os efeitos da alteração da norma a partir da análise desta evidência, mesmo considerando o tempo relativamente pequeno de vigência do texto original do EM.

Para muitos especialistas, a revisão do texto do EM foi precipitada, dado que não houve tempo para avaliar os efeitos e a eficá-

cia da lei⁴. Avaliações posteriores à revogação do artigo 21, em especial, consideraram que a nova redação “quebrou suas pernas”, tornando o EM letra morta.

Decerto que a revisão da lei foi temporalmente *precipitada*, analisando-se pela ótica de sua curta vigência, mas ela pode ser considerada *tempestiva* se a ótica da análise se desloca para a perspectiva de centenas de gestores municipais e estaduais das 70% de RMs nas quais nada foi feito para buscar a adequação das RMs ao EM.

Observando o elevado percentual de RMs em que pouco ou nada foi feito no sentido da adequação ao EM, há que se questionar em que medida a questão seria resolvida ou se resumiria à extensão do prazo inicialmente estabelecido de elaboração do PDUI em três anos. Se na grande maioria das RMs nada foi feito nos três anos iniciais, o que indicaria que algo seria feito depois?

O Brasil possui um histórico de leis que são atendidas e de leis que não o são. Outras políticas públicas associadas a temas relevantes para a gestão urbana tiveram também normas editadas no passado recente, estabelecendo prazos e a possibilidade de sanções administrativas em caso de seu descumprimento. Algumas se efetivaram, como foi o caso do movimento de elaboração dos Planos Diretores Participativos, para o qual contribuiu a intensa campanha nacional para a elaboração desses instrumentos promovida pelo então Ministério das Cidades, em 2007. Outras, contudo, não se efetivaram, sobretudo aquelas que exigiam especificações técnicas ou investimento maiores. A existência dessas leis e obrigações que po-

dem “pegar” ou não ilustram bem a forma como o Estado brasileiro, em suas diferentes esferas, com seus respectivos gestores, pode se comportar perante exigências que tencionam ou conflitam com aspectos técnicos e/ou políticos que expressam, ao final, interesses alternativos e disputas em torno de diferentes projetos societários.

Considerando esse quadro generalizado de não observância dos preceitos legais, o registro de avanços nas RMs da tipologia “metrópole” não deixa de ser positivo, ainda que não autorize nenhuma avaliação otimista. Será necessário aguardar os próximos anos e ver se e como a revisão do texto original do EM irá impactar essas RMs.

Avanços no planejamento, na gestão e na governança das RMs dependem de um variado conjunto de aspectos, quase todos movidos por dinâmicas próprias, que podem contribuir ou não para a configuração de um ambiente favorável às práticas de planejamento e gestão nas RMs.

Os possíveis estímulos gerados pelo reconhecimento da gestão plena, os quais condicionam a ocorrência de investimentos em infraestrutura urbana por parte da União, poderão ser decisivos para que um maior número de RMs busque a gestão plena. Isso, contudo, terá sua potência ampliada ou limitada a depender da situação econômico-fiscal do país, da priorização desses investimentos por parte do governo federal e da própria forma de execução de eventuais inversões para realização das obras de infraestrutura urbana nos espaços metropolitanos do país.

A permanência do quadro econômico-fiscal atual, marcado por uma crise que não dá sinais de arrefecer, não produz sinais positivos para as RMs. O nível de investimentos encontra-se baixo. Ademais, o governo atual defende uma política de retração do gasto público, entendendo que o Estado brasileiro é grande e que alguns nichos de atuação

4 Num debate ocorrido na Câmara Federal, tendo como objeto a discussão da Medida Provisória que antecedeu a lei que alteraria o EM, especialistas se posicionaram contra a aprovação da MP que ampliou o prazo de elaboração dos PDUIs para janeiro/2021. Ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/noticias/estatuto-da-metropole-especialistas-falam-das-alteracoes-promovidas-pela-mp-818-18>.

devem ser ocupados pela iniciativa privada.

O setor privado, por seu turno, tem tido uma atuação tímida. Em áreas onde há um expressivo déficit de infraestrutura, como é o caso da mobilidade urbana, a presença do setor privado é limitada. Ao contrário do que se observa em alguns países, onde empresas privadas aportam recursos na implantação de infraestrutura de transporte público de grande capacidade, no Brasil, tais investimentos dependem exclusivamente do setor público. A iniciativa privada, quando presente, participa na operação e na gestão dos sistemas já implantados.

Outro elemento que colabora para que ocorram avanços no planejamento e na gestão metropolitana diz respeito à inserção desse tema na esfera pública, sobretudo por parte dos atores políticos e sociais. Especialmente nos casos de RMs onde há uma mobilização da sociedade civil em torno dessa agenda, observa-se que os governos subnacionais se sentem pressionados a tratarem do tema metropolitano, respondendo pelas demandas por planejamento e gestão mais efetivas nessas RMs.

Onde o fato metropolitano não está posto, esse tipo de mobilização e pressão social tendem a não se fazerem presentes. O combustível dessas mobilizações, da existência de debates em torno da gestão compartilhada das FPICs ou do planejamento do desenvolvimento metropolitano só faz sentido onde há, efetivamente, desafios pela gestão compartilhada dos interesses comuns, exigindo uma solução que passa pela conformação de novos arranjos e relações interferativos.

A longa trajetória do planejamento metropolitano na RM de Belo Horizonte constitui um exemplo de como o engajamento da sociedade civil pode contribuir para afixar a pauta metropolitana na agenda política. A formação de um colegiado metropolitano, desde 2007, reunindo representantes de di-

versos segmentos, desempenhou um papel importante em suporte ao planejamento metropolitano, bem como a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PDDI e do macrozoneamento, contribuindo para colocar em evidência a experiência da RMBH, tornando-a referência.

Outro exemplo interessante e mais recente vem da RM de Manaus, onde o Observatório da Região Metropolitana de Manaus, com a participação da Fundação Vitória Amazônica, tem buscado estimular a estruturação da região metropolitana, com foco na elaboração de seu PDUI. Ainda que Manaus não seja uma RM clássica, no sentido de apresentar as características de conurbação e de compartilhamento de FPICs na mesma extensão que outras RMs, há um forte desejo de parte importante da sociedade civil organizada em pensar no desenvolvimento da região da metrópole de Manaus, buscando construir um modelo que atenda às suas muitas especificidades.

O quadro de restrições fiscais e as agendas de esvaziamento do Estado e das políticas públicas atualmente presentes na esfera federal e em alguns governos estaduais, contudo, apontam para um esfriamento dessa agenda no país. Sem *enforcement*, sem agenda política e sem recursos, não é de todo improvável um cenário de retração e estagnação do tema metropolitano.

Contudo, considerando o déficit de infraestrutura existente nas metrópoles brasileiras, a perspectiva de aprofundamento da crise social e econômico-fiscal e o aumento de registros de segregação socioespacial, como corolário do próprio aumento das desigualdades sociais, não se pode descartar um aumento ou uma retomada da sensibilização e da mobilização de atores sociais e políticos em torno da questão metropolitana, o que pode se dar a partir das práticas políticas locais/municipais.

Há um longo caminho a percorrer e

muitos são os cenários resultantes possíveis. O futuro das metrópoles brasileiras está em jogo e encontra-se em uma encruzilhada. A qualidade depende, fundamentalmente, das decisões que serão tomadas agora. O futuro, nesse sentido, nada mais é do que uma projeção das ações presentes. Que encontremos cidades-metrópoles mais saudáveis, seguras e sustentáveis no porvir.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (recurso eletrônico): texto constitucional com alterações. 53. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (versão E-book).

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. Lei Ordinária n. 13.683 de 18 de junho de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jun. 2018.

COSTA, Marco Aurélio. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204.

IBGE. Região de influência das cidades (REGIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

ESTATUTO DA METRÓPOLE EM MOVIMENTO:

AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 818 E 862, DE 2018, E PELA LEI 13.683, DE 2018

Victor Carvalho Pinto¹

Editado em 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089) já foi alterado por três diplomas legais: a MPV 818/2018, convertida na Lei 13.683/2018, e a MPV 862/2018, que perdeu vigência. Neste artigo, avaliaremos as MPVs originais, sua tramitação no Congresso Nacional e as alterações incorporadas ao Estatuto pela Lei 13.683/2018. Embora as MPVs não estejam mais em vigor, é importante conhecer seu conteúdo, seja porque constituíram direito positivo enquanto estiveram vigentes, seja por terem gerado relevantes debates e relatórios no âmbito do processo legislativo.

1. A MPV 818/2018

A medida provisória alterou o Estatuto da Metrópole e a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O Estatuto da Metrópole foi alterado para:

- suprimir-se a exigência de audiências públicas em todos os municípios da região metropolitana ou aglomeração urbana no processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI;
- instituir-se, em substituição, a obrigação de ampla divulgação das audiências em todos os municípios, a serem realizadas segundo critérios estabelecidos pela instância deliberativa colegiada de cada região;
- alterar-se o prazo de elaboração do PDUI, de três para cin-

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal; Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo.

co anos, nas regiões e aglomerações que vierem a ser instituídas; e até 31 de dezembro de 2021, nas já existentes.

A Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por sua vez, foi alterada para ampliar de seis para sete anos o prazo de elaboração ou compatibilização do plano de mobilidade urbana com o plano diretor. Em essência, a MPV 818, de 2018, reiterou os termos da MPV 748, de 2016, que tivera sua vigência encerrada em 22 de março de 2017.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória afirmava ser escasso o prazo de três anos fixado para a elaboração do PDUI, tendo em vista tratar-se de instrumento inédito, complexo e de grande abrangência temática, a ser elaborado em interlocução com os municípios, a sociedade civil e os órgãos responsáveis pelas funções públicas de interesse comum. Informava, ainda, que nenhuma região ou aglomeração havia elaborado seu PDUI até aquele momento e que apenas sete, das 20 mais importantes do país, ultrapassaram a fase de elaboração de termos de referência para sua elaboração. Considerava, ainda, que a exigência de audiência pública em todos os municípios da região ou aglomeração seria incompatível com a necessidade de buscar soluções integradas e compartilhadas para as questões de interesse comum.

A ampliação do prazo de elaboração do plano de mobilidade urbana, por sua vez, era justificada para que o programa da União voltado à prestação de assistência técnica e financeira aos municípios pudesse atuar de modo efetivo.

2. A LEI 13.683/2018

A Lei 13.683/2018 tem origem no PLV 11/2018, elaborado pela Comissão Mista constituída para apreciar a MPV 818/2018, que foi aprovado pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com alterações pontuais e sancionado pelo presi-

dente da república com veto a um dispositivo. A fundamentação do PLV encontra-se no parecer da Comissão Mista, constituído pelo relatório inicial e por duas complementações de voto do relator.

No que diz respeito ao Estatuto da Metrópole, a Lei introduz diversas inovações: (i) mantém os dispositivos da MPV relativos à elaboração do PDUI, mas retoma a exigência de audiências em todos os municípios da região (§§ 3º e 4º do art. 12); (ii) revoga os arts. 20 e 21; (iii) altera os arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 10, 12 e 14; e (iv) acrescenta os art. 7º-A e 16-A.

As revogações suprimiram da lei o “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” (art. 20) e a tipificação como improbidade administrativa da omissão dos governadores e prefeitos na elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores nos prazos de cinco e três anos, respectivamente (art. 21).

As alterações (i) substituíram a aplicação subsidiária das normas de desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente pelas normas gerais de direito urbanístico do Estatuto da Cidade (§ 2º do art. 1º); (ii) definiram como objeto do PDUI a “viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art. 2º, VI); (iii) desvincularam os conceitos de “região metropolitana” e “metrópole” (art. 2º, VII); (iv) definiram os conceitos de “área metropolitana” e “governança interfederativa” (art. 2º, VIII, IX); (v) atribuíram ao colegiado da região competência para decidir sobre a adoção do respectivo plano de desenvolvimento urbano e de “quaisquer matérias de impacto” (art. 2º, parágrafo único); (vi) determinaram que a criação de regiões, aglomerações ou microrregiões por lei complementar estadual seja precedida de estudos

técnicos e audiências públicas em todos os municípios (art. 3º, § 2º); (vii) acrescentaram como princípio de governança interfederativa o compartilhamento da gestão do desenvolvimento integrado (art. 6º, II); (viii) suprimiram a exigência de participação da sociedade civil no acompanhamento dos serviços e obras de interesse comum (art. 7º, V); (ix) estabeleceram como diretrizes de governança o compartilhamento de decisões sobre planejamento, projeto, estruturação econômico-financeira, operação e gestão de serviços e atividades e a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum “mediante articulação de órgãos e entidades dos entes federados” (art. 7º-A); (x) determinaram que o PDUI seja elaborado conjuntamente por Estado, municípios e sociedade civil organizada, para posterior aprovação pela instância colegiada e encaminhamento à Assembleia Legislativa (art. 10, § 4º); (xi) incluíram a regularização fundiária no conteúdo obrigatório do PDUI (art. 12, VII); e (xii) admitiram o apoio da União à elaboração e revisão do PDUI (art. 14, § 2º), à governança interfederativa e a um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas (art. 16-A).

No que diz respeito à Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a lei (i) mantém, com outra redação, a fixação do prazo de sete anos fixado pela MPV nº 818, de 2018, para elaboração dos planos de mobilidade urbana (art. 24, § 4º); (ii) introduz como diretriz de mobilidade urbana a “garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte coletivo de passageiros” (art. 6º, VIII); (iii) acrescenta às diretrizes tarifárias do transporte coletivo o “incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários” (art. 8º, X); e (iv) inclui como conteúdo obrigatório do plano de mobilidade as ciclovias, as ciclofaixas e o atendimento aos núcleos informais consolidados (art. 24, III, e § 5º).

2.1. Avaliação da Lei 13.683/2018

Com relação às alterações propostas ao Estatuto da Metrópole, consideramos positiva a revogação do art. 21, que tipificava como improbidade administrativa o descumprimento dos prazos de elaboração do PDUI e de adaptação dos planos diretores, assim como a atribuição ao colegiado da região de competência para decidir sobre “quaisquer matérias de impacto”. As demais alterações são ajustes pontuais, que não impactam significativamente as linhas mestras do estatuto.

A fixação em lei federal de prazos para elaboração de planos por entes subnacionais, acompanhada da tipificação como improbidade administrativa do inadimplemento dessa obrigação, foi inicialmente adotada no Estatuto da Cidade e posteriormente no Estatuto da Metrópole. No caso dos planos diretores, o resultado foi negativo. Sob pressão do Ministério Público, os municípios apressaram-se em contratar empresas de consultoria para cumprir o prazo, ainda que com sacrifício da qualidade do documento produzido. Foram aprovados planos vagos e retóricos, que não estabelecem as “exigências fundamentais de ordenação da cidade” necessárias para fixar a função social da propriedade de cada lote urbano (CF, art. 182, § 2º). Isso foi possível porque não há no Brasil uma adequada tipificação dos planos urbanísticos, ou seja, uma clara definição de seu conteúdo obrigatório. Com isso, o máximo que o Ministério Público e os órgãos federais podem verificar é a existência ou não do plano, mas não o atendimento a padrões técnicos de qualidade, pois estes não existem. Nesse contexto, a exigência de elaboração de planos em prazos fixados pela União apenas contribui para comprometer sua qualidade, transformando essa obrigação em mera formalidade.

A atribuição ao colegiado de cada região da competência para decidir sobre “quaisquer matérias de impacto” é uma me-

didada necessária para tornar efetivo o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum, evitando que obras e serviços sejam executados pelo Estado ou pelos municípios à margem do sistema de governança metropolitana. Definida determinada função como de interesse comum, todas as ações relativas à sua gestão deverão ser submetidas ao colegiado metropolitano, ainda que os respectivos planos não tenham sido elaborados e aprovados. Trata-se de medida decorrente do próprio conceito de região metropolitana, mas que não vem sendo observada, razão pela qual é positiva sua explicitação no texto da lei.

As alterações promovidas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, por sua vez, apenas explicitam conceitos já contemplados no texto da lei, além de estender o prazo de elaboração dos planos de mobilidade urbana.

2.2. Dispositivo vetado

Oriundo da Emenda 29, apresentada na Comissão Mista, o PLV aprovado pelo Congresso Nacional introduzia um § 6º no art. 24 da Lei da Mobilidade Urbana, que autorizaria a substituição dos planos municipais de mobilidade por um único plano metropolitano, a ser elaborado por um consórcio público.

A substituição dos diversos planos municipais de mobilidade por um único plano metropolitano seria uma inovação meritória, pois a coexistência de um plano metropolitano com diversos planos municipais nem sempre é a melhor alternativa. Em muitas regiões, o grau de conurbação pode ser tão alto ao ponto de tornar contraproducente a existência de linhas municipais de transporte coletivo, pois a maioria dos deslocamentos ocorre entre pontos de origem e destino situados em municípios distintos.

O mesmo fenômeno pode ocorrer em qualquer política pública, razão pela qual

esse modelo deveria ser estendido a todas as funções públicas de interesse comum, mediante inclusão de regra geral no Estatuto da Metrópole. O próprio PDUI poderia ser aprovado em substituição aos planos diretores municipais, caso essa solução fosse adotada no âmbito da governança interfederativa.

O parágrafo proposto seria inconstitucional, no entanto, ao exigir que o plano seja elaborado por um consórcio voluntário, pois a Constituição e o Estatuto da Metrópole preveem um sistema de governança metropolitana que se impõe aos municípios. A Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005), em contraposição, exige que o contrato de instituição do consórcio seja precedido da ratificação pelas câmaras municipais do respectivo protocolo de intenções (art. 5º).

Para que se compreenda a importância dessa questão, basta imaginar a situação em que um município decida não participar do consórcio. Caso aprovado o dispositivo citado, as linhas de transporte metropolitanas teriam que contornar seu território, o que seria um absurdo. A jurisprudência do STF (ADI 1841 e ADI 1842) é clara no sentido de que a participação do município na região metropolitana é compulsória e não depende de sua adesão. Assim sendo, o plano metropolitano de mobilidade deve ser elaborado e aprovado no âmbito da governança metropolitana instituída pela respectiva lei complementar estadual, na qual todos os municípios devem ter voz e voto, mas não pode ser obstaculizado por nenhum município isoladamente. Chegou a ser apresentada no Plenário do Senado Federal uma proposta de adequação redacional voltada para a correção dessa impropriedade, mas ela não foi aceita, pois exigiria o retorno da proposição à Câmara dos Deputados, o que poderia levar à perda de vigência da MPV 818/2018 por decurso de prazo.

As razões do veto deixam de apontar a contradição entre o consórcio público e o ca-

ráter compulsório da região metropolitana, indicando como fundamento a necessidade de assegurar a obrigatoriedade de elaboração dos planos municipais de mobilidade independentemente de se tratar de região metropolitana. Nota-se no argumento uma completa inversão de valores: em lugar de favorecer o planejamento unificado de uma função pública de interesse comum, pretende-se obrigar os municípios a agirem isoladamente.

3. MP 862/2018

A medida provisória alterou o Estatuto da MetrÓpole para facultar a instituição de região metropolitana ou aglomeração urbana composta pelo Distrito Federal e por municípios limítrofes.

Para tanto, modificou a definição de “região metropolitana” contida no art. 2º e acrescentou parágrafos aos arts. 3º e 4º do estatuto.

A instituição desse tipo de unidade territorial dependeria da aprovação de leis complementares pelo Distrito Federal e pelos Estados envolvidos, à semelhança do regime vigente para unidades abrangentes de municípios pertencentes a mais de um Estado.

A Exposição de Motivos afirmava que a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, criada pela Lei Complementar nº 94, de 1998, não teria produzido os resultados necessários. Essa afirmação é corroborada por dados de criminalidade, atividade econômica e renda per capita, que apontam maior vulnerabilidade social nos municípios do entorno, e de atendimento hospitalar e emprego, que indicam haver uma dependência da população dos municípios limítrofes com relação aos serviços públicos e à atividade econômica do Distrito Federal.

Nesse sentido, a criação de uma região

metropolitana abrangendo o Distrito Federal e os municípios do entorno propiciaria maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos de todos os entes federativos e o efetivo atendimento das necessidades da população.

3.1. Avaliação da Medida Provisória

Na ausência de previsão expressa, entendemos que a instituição de região metropolitana constituída pelo Distrito Federal e por municípios limítrofes não tem respaldo na Constituição Federal, a exemplo das regiões interestaduais disciplinadas pelo art. 4º do Estatuto da MetrÓpole. A Carta Magna somente admite regiões metropolitanas criadas por lei complementar estadual única e não por um conjunto de leis complementares estaduais.

Além disso, é da natureza desse instituto jurídico a compulsoriedade da participação de todos os entes envolvidos, de modo a criar uma estrutura institucional estável, apta a celebrar, inclusive, contratos de longo prazo com o setor privado, como concessões de transporte de passageiros e de saneamento básico. Uma região criada por um conjunto de leis estaduais ficaria vulnerável à alteração de qualquer dessas leis, o que descaracterizaria o modelo constitucional. No caso em questão, haveria, ainda, uma assimetria entre os entes envolvidos, pois a participação dos municípios goianos dependeria de uma decisão estadual, enquanto o DF poderia aderir ou retirar-se da região por decisão própria.

O correto seria revogar-se o art. 4º do Estatuto da MetrÓpole e alterar-se a Lei nº 11.107, de 2005, de modo a autorizar as regiões metropolitanas a constituírem consórcios entre si ou com entes federativos que não as integrem. As leis complementares estaduais definiriam as funções públicas de interesse comum, que poderiam ser objeto do consórcio, e os municípios integrantes de

cada região. Nessa hipótese, caberia ao Estado de Goiás instituir a região metropolitana ou aglomeração urbana do entorno do Distrito Federal e autorizá-la a integrar consórcio com esse ente federativo.

O modelo de consórcio, que observa o disposto na Lei nº 11.107, de 2005, garante a coerência entre as leis dos diversos entes participantes, pois elas ratificam um único protocolo de intenções previamente negociado entre as partes. Em contraposição, a região metropolitana prevista na MPV 862/2018 dependeria da aprovação de leis complementares independentes entre si pelo Distrito Federal e pelo Estado de Goiás. Essas leis teriam que coincidir quanto à extensão territorial, às funções públicas de interesse comum e à governança interfederativa a ser observada. Diante da inexistência de qualquer mecanismo de coordenação entre esses diplomas legais, nada garantiria que eles fossem coerentes, o que poderia, no limite, inviabilizar a constituição da região. Além disso, ainda que essa coordenação pudesse ser alcançada em um primeiro momento, nada impediria que ela deixasse de se verificar ao longo dos anos, com a mudança de orientação política dos governadores e deputados de cada ente.

Vale registrar que o DF já pode integrar consórcios diretamente com cada município do entorno, independentemente de qualquer alteração legal, já existindo, inclusive, um consórcio com 19 municípios do entorno e o Estado de Goiás para o manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais (CORSAP – DF/GO).

3.2. Relatório apresentado perante a Comissão Mista

A Comissão Mista constituída para apreciar a MPV 862/2018 não chegou a aprovar um parecer no prazo constitucional, razão pela qual a medida teve seu prazo de vigência encerrado em 14/05/2019. Apesar disso, o relatório submetido à comissão deve

ser conhecido e avaliado, pois o tema pode voltar à agenda política no futuro.

A minuta de PLV apresentada pelo relator incorporava, na íntegra, a MPV nº 862, de 2018, parcialmente as Emendas 3 e 4 e acrescentava outros dispositivos. Nesse sentido, determinava que (i) a elaboração do projeto de lei instituidor de regiões metropolitanas fosse elaborado pelo Poder Executivo e precedido de estudos técnicos; no caso de regiões interestaduais, (ii) esses projetos observassem protocolo de intenções previamente acordado pelos governadores e (iii) a governança da região fosse paritária entre os governos estaduais e do DF e as decisões, tomadas por consenso; (iv) parcela dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados pudesse ser destinada à região pela lei complementar estadual que a instituir; (v) o PDUI de regiões interestaduais seria aprovado pelos Poderes Legislativos estaduais e do DF; (vi) a União suplementaria o Fundo Constitucional do Distrito Federal em 20% e transferiria a administração desses recursos aos entes integrantes de região a ser instituída. Além disso, autorizava a União a delegar às regiões interestaduais os serviços de transporte interestadual semiurbano de passageiros.

3.3. Avaliação do relatório

O relatório mantinha a estrutura básica da MPV nº 862, de 2018, admitindo a instituição de região metropolitana composta pelo DF e por municípios limítrofes. Embora o modelo original da MPV tenha sido aperfeiçoado pela introdução do protocolo de intenções previamente negociado pelos governadores, tal medida não eliminou a inconstitucionalidade anteriormente apontada, pois a Constituição somente admite a instituição de regiões metropolitanas abrangendo municípios integrantes de um mesmo Estado.

Entre as inovações introduzidas pelo

relatório, consideramos inconstitucional e contrária à Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) a exigência de suplementação do Fundo Constitucional do DF, assim como sua administração pela região metropolitana a ser instituída. A inconstitucionalidade reside no fato de que (i) o art. 21, inciso XIV, da Constituição, somente possibilita a alocação de recursos desse fundo para o DF; e de que (ii) a região metropolitana do entorno do DF seria privilegiada com relação às demais, para as quais não existe qualquer destinação de recursos federais. A violação à LRF decorre da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, prova de compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e demonstração da origem dos recursos para seu custeio (arts. 16 e 17).

De outro lado, a possibilidade de destinação de recursos do FPM e do FPE ao “sistema integrado de alocação de recursos” mencionado no art. 5º, III, do Estatuto da Metrôpole seria de grande importância, pois viria solucionar o principal obstáculo ao fortalecimento das regiões metropolitanas, que é a inexistência de receitas próprias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas provisórias apresentam natureza dúplex: de um lado, são norma jurídica integrante do direito positivo, ainda que temporária; de outro, proposição sujeita à apreciação do Congresso Nacional. Nos casos analisados, as MPVs foram substancialmente alteradas pelo Poder Legislativo.

A MPV 818/2018 tinha por objetivo principal a prorrogação do prazo de três anos para a elaboração dos PDUIs. A Lei 13.863/2019, dela resultante, eliminou por completo o prazo e a tipificação como improbidade administrativa de seu descumprimento. Além disso, promoveu diversas alterações pontuais no estatuto, entre as quais destacamos a atribuição ao colegiado diri-

gente da região da competência para decidir sobre “quaisquer matérias de impacto”.

Embora singela, essa inovação tem o potencial de tornar efetiva a região metropolitana, pois assegura à governança interfederativa poder de veto sobre iniciativas administrativas e legislativas dos municípios e do Estado no âmbito das funções pública de interesse comum. Entre as matérias que deverão ser submetidas à apreciação do colegiado se incluem, por exemplo, os planos diretores, de mobilidade urbana, de resíduos sólidos e de saneamento básico dos municípios, assim como as obras e contratos de delegação de serviços públicos celebrados no âmbito dessas políticas. A rigor, trata-se de uma extensão do sistema de “anuência prévia” constante da Lei 6.766/1979, que exige consulta ao órgão metropolitano para aprovação de projetos de parcelamento do solo.

Embora a governança metropolitana possa assumir a forma de uma autarquia dotada de personalidade jurídica, com competência para a execução direta das funções públicas de interesse comum, conforme decidiu o STF na ADI 1842, esse não é um modelo obrigatório. Em muitos casos, essas funções podem continuar a ser executadas pelos municípios ou pelo Estado, desde que respeitadas as diretrizes metropolitanas e a anuência prévia do colegiado interfederativo.

As razões do veto ao dispositivo que facultaria a substituição dos planos municipais de mobilidade urbana por um único plano metropolitano, por sua vez, revelam uma visão ainda limitada do conceito de região metropolitana, que percebe na instância metropolitana apenas uma camada adicional de regulação imposta aos municípios, mas não admite a possibilidade de transferência de funções locais para a estrutura de governança interfederativa.

A MPV 862/2018, por sua vez, evidenciou grande confusão conceitual, presente

também no próprio Estatuto da Metr pole, uma vez que a natureza compulsória das regiões   incompatível com arranjos interfederativos que dependam da aprova o de mais de uma lei (estadual ou distrital).

O processo legislativo revelou, ainda, uma ilusão presente em grande parte dos debates sobre a institui o de regiões metropolitanas, consistente na expectativa de recebimento pelos municípios de recursos federais adicionais. Na realidade, seria possível a destina o de parcela dos fundos de participa o dos Estados e dos municípios   estrutura de governança interfederativa, como proposto no relatório apresentado   Comissão Mista.

A CONCEPÇÃO DA GOVERNANÇA DA RMBH E DE SEU BRAÇO TÉCNICO:

10 ANOS DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Maria Coeli Simões Pires

Gustavo Gomes Machado

No dia 8 de junho de 2019, comemoramos 46 anos da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/73¹. Na época, a criação de regiões metropolitanas era uma competência da União. Nesse período, a RMBH contava com uma entidade voltada para o planejamento e gestão da região metropolitana, o Plambel. Essa autarquia foi extinta em 1996, e sua ausência foi sentida, pois cabia a ela formular e implementar projetos de curto, médio e longo prazo para a gestão integrada de políticas públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Por isso, a retomada da gestão metropolitana na RMBH, no século XXI, passou pela criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que completa, em 2019, dez anos. Este breve relato tenta recuperar alguns estudos e antecedentes importantes dessa trajetória.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante o regime militar (1964-1985), nos termos da Constituição de 1967, a criação de regiões metropolitanas era uma competência da União. Durante a abertura política no país, nos anos oitenta, houve um grande movimento revisionista da política urbana no país. Até então, tais políticas públicas eram centralizadas na União, que atuava diretam-

¹ A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), criada em 1973, era originalmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

te nas áreas metropolitanas brasileiras por meio de órgãos, empresas e autarquias federais, tais como a Banco Nacional de Habitação – BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhou, o Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, dentre os outros. Nesse contexto, sobreveio uma onda de descentralização, na qual se defendia a transferência de uma série de funções que anteriormente eram exercidas pelo governo federal para os governos locais e estaduais.

Como observa Edésio Fernandes (2005), houve amplo debate sobre a questão da gestão metropolitana durante o processo constituinte nacional que ocorreu entre 1986 e 1988, todavia, a associação que se fez entre a gestão metropolitana implementada no regime militar e o autoritarismo, somada ao vigoroso movimento municipalista de então, fez com que a nova Constituição delegasse às Constituições Estaduais a atribuição para criar as regiões metropolitanas e definir o seu marco jurídico-institucional.

Receptivo à lógica de descentralização, e assimilando os arroubos municipalistas, o poder constituinte decorrente de Minas Gerais de 1989 privilegiou os municípios na gestão metropolitana. A expansão do território metropolitano para integração de novos municípios foi facilitada, sem o estabelecimento de critérios rígidos para tal admissão, e foi concebida a inovadora noção de colar metropolitano, círculo de municípios em volta da metrópole propenso a integrá-la no futuro.

Projetando as bases do sistema administrativo da RMBH, o texto constitucional mineiro arrimou-as em uma institucionalidade *sui generis*, a Assembleia Metropolitana, pensada para ser o grande fórum de decisões da administração metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e, posteriormente, da Região Metro-

politana do Vale do Aço – RMVA, criada em 1998. Como se nota, ao utilizar a expressão “assembleia metropolitana”, o constituinte mineiro buscava, de algum modo, fincar os alicerces de um embrionário “parlamento metropolitano.” Nesse peculiar colegiado federativo, foi assegurado direito de voto a todos os prefeitos municipais. Além disso, foram definidos como membros da Assembleia Metropolitana vereadores de todas as câmaras municipais, na forma de lei complementar. Por outro lado, o governo estadual possuía um único representante na Assembleia Metropolitana, assim como a Assembleia Legislativa do Estado.

Institucionalizado o modelo de gestão metropolitana de Minas Gerais, em 1993, foi ele considerado um dos mais inovadores do Brasil, mas uma externalidade negativa foi notada nos anos seguintes. Esse modelo, que garantia no plenário da Assembleia Metropolitana da RMBH até 97% dos direitos de voto a representantes de municípios, acabou por não ter o efeito desejado, principalmente porque o Estado de Minas Gerais e os três grandes municípios da RMBH – Belo Horizonte, Betim e Contagem –, de certa forma sub-representados, não apresentaram envolvimento significativo com a governança da metrópole (Azevedo & Mares Guia, 2000).

A presença tímida do governo estadual, bem como dos grandes municípios, foi fatal para o funcionamento da Assembleia Metropolitana. O órgão não contava justamente com a participação dos principais atores capazes de aportar recursos para o desenvolvimento da gestão metropolitana.

Na década de 1990, ocorreu em Minas Gerais o desbaratamento do sistema de planejamento metropolitano remanescente dos anos setenta, com a extinção do Plambel, em 1996, sem que os municípios conseguissem implementar um modelo alternativo de governança regional. Tal desarticulação foi creditada ao modelo de gestão metropolita-

na implementado no Estado.

Nasceu no parlamento do Estado a iniciativa de discussão da temática metropolitana em articulação com o Poder Executivo e com segmentos técnicos e setores interessados, resultando na realização, em 2003, pela Assembleia, de um Seminário Legislativo temático, um evento histórico que debateu os impasses da gestão metropolitana no Estado e inspirou mudança constitucional importante para corrigir as graves falhas da modelagem de sua organização. Assim, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 65/2004, resultante de convergência de esforços da ALMG, do Poder Executivo, de intelectuais e atores da metrópole no sentido de construir alternativas para contraposição à virtual crise institucional verificada.

Alterando os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado, a Emenda Constitucional nº 65/2004 define os novos princípios que balizam a gestão metropolitana, bem como os órgãos e instrumentos que compõem sua estrutura. Junta-se a essa, em janeiro de 2006, a promulgação de três projetos de leis complementares.

Uma análise aprofundada dessas normas revela que foram enfrentadas questões de fundo, tais como a busca de equilíbrio entre o desenho institucional e a correlação de forças dos agentes que atuam na formulação e implementação de políticas na região e a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento, procurando-se viabilizar os recursos necessários aos investimentos nessa área.

Segundo o novo formato institucional, passaram a ser os órgãos que atuam na gestão da região metropolitana: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Na nova Assembleia Metropolitana, têm assento, na mesma proporção, representantes do Estado e dos municípios – o chamado princípio da pari-

dade foi implementado.

Já no Conselho Deliberativo, foi formatado um modelo de representação que leva em conta a representatividade de cada ente federativo. Nesse sentido, os 16 assentos do Conselho Deliberativo foram assim distribuídos: cinco representantes do Executivo Estadual, dois representantes do Legislativo Estadual, dois representantes da Prefeitura de Belo Horizonte (que agrega 49% da população da RMBH), um representante da Prefeitura de Contagem (que representa 9% dos habitantes da região metropolitana), 1 representante da Prefeitura de Betim (que reúne outros 9% da população metropolitana), três representantes dos demais 31 municípios (que respondem pelos restantes 33% dos habitantes da RMBH) e, por fim, dois representantes da sociedade civil. No novo equilíbrio buscado, procurou-se levar em conta o peso relativo dos diferentes agentes e foi contemplada a participação direta da sociedade na governança metropolitana.

Na época dos estudos e debates voltados para definição dessa composição da governança na RMBH, foi feito um paralelo com a fracassada tentativa de implementação da Liga das Nações, após a Primeira Guerra Mundial, e a bem-sucedida criação da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945. No caso da Liga das Nações, essa primeira tentativa de se implementar em nível internacional uma organização universal para a paz, em 1919, não teve êxito, porque não conseguiu arregimentar as principais potências mundiais, ou seja, representantes da União Soviética e dos Estados Unidos.

Já no projeto da ONU, com base nas lições aprendidas, foi adotado um formato bicameral, formado pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Conselho de Segurança; enquanto no primeiro colegiado todas as nações têm assento garantido, no segundo, os principais países têm representação diferenciada. Esse formato institucional viabilizou a ONU, pois possibilitou a agregação das

potências na concertação mundial promovida pelas Nações Unidas.

Sabe-se que a garantia de governança e de governabilidade pressupõe, além de um bom desempenho administrativo, a existência de um sistema estruturado de articulação de interesses dos diversos agentes – tanto os tradicionais quanto os novos. Esse foi o norte que orientou esse novo modelo de gestão.

Há outro aspecto que não pode deixar de ser enfatizado: o intenso conjunto de iniciativas oriundas da sociedade civil que estava a pautar a questão metropolitana em Minas Gerais nos anos 2000. Citamos aqui as experiências do Observatório das Metrôpoles, da organização não governamental Instituto Horizontes e do Projeto Bilateral Brasil/Canadá “Novos Consórcios Públicos para a Governança Metropolitana”, capitaneado pela Universidade British Columbia (UBC), do Canadá, que deu origem ao Consórcio Público “Mulheres das Gerais”; todas com interface com o Estado de Minas Gerais em agendas comuns ou em ações compartilhadas no bojo da estratégia metropolitana.

O Observatório das Metrôpoles consiste em uma rede de universidades e pesquisadores nacional que, desde aquela época, tem contribuído fortemente para a pesquisa, formação e reconhecimento da importância da dinâmica urbana-metropolitana. Por sua vez, o Instituto Horizontes foi uma organização não governamental criada pelo meio empresarial da metrópole e que realizou estudos e diagnósticos e elaborou um plano estratégico para a Grande Belo Horizonte em 2002. Já o projeto do Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais, criado com o apoio técnico da Universidade British Columbia – UBC, do Ministério das Cidades e do Governo do Estado, foi um verdadeiro laboratório onde foi possível fomentar e, ao mesmo tempo, produzir conhecimento sobre os processos institucionais relacionados às transações federativas. O Consórcio foi criado em 2008 como uma

autarquia interfederativa dos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará. Seu objetivo é planejar, fomentar e implementar ações e programas de caráter emancipatório e inclusivo, respeitando interesses compartilhados pelos municípios consorciados, de forma colaborativa e sustentável, para a prevenção e enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

Outras iniciativas foram articuladas e potencializadas, como as que envolveram a participação do Instituto dos Arquitetos do Brasil, e a parceria formalizada em 2006 entre o Governo do Estado e a Cities Alliance, confederação mundial de cidades promovida pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird, e ainda a chamada “Rede 10”, uma coalizão de dez municípios conurbados da RMBH, criada em 2009 com o objetivo de fomentar a articulação entre esses municípios que, juntos, reúnem cerca de 90% da população de toda a região.

Essa intensa movimentação da sociedade civil em prol da “causa metropolitana” sinalizou que a arena deliberativa da metrópole tinha que contemplar a participação direta da comunidade. Assim, o espaço aberto para participação de representantes de entidades civis e de segmentos sociais, até então ausentes na estrutura de gestão metropolitana, constituiu uma das mudanças inovadoras nesse novo formato institucional. Inovação condizente com outra, promovida pela Emenda Constitucional nº 65/2004, que fala expressamente em uma “cidadania metropolitana”.

Ressalte-se que os dois representantes da sociedade organizada que integram o Conselho Deliberativo são eleitos em uma Conferência Metropolitana – fórum em que são discutidas e avaliadas as políticas e diretrizes de caráter metropolitano a serem implementadas na região. Visando a ampliação desse espaço garantido para a sociedade organizada, os dois representantes no Conselho Deliberativo e seus respectivos suplentes

tes adotaram, logo nas primeiras reuniões do conselho, a estratégia de compartilhar seus respectivos “mandatos” com outros representantes da sociedade civil. Assim foi constituído informalmente um colegiado ampliado, composto por representantes de movimentos populares, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, empresários vinculados a produção e financiamento de projetos urbanísticos, entidades acadêmicas e de pesquisa, representantes de organizações não governamentais, entre outros integrantes da sociedade civil organizada.

Por todo o exposto, há claramente um sistema de pesos e contrapesos, inspirado no modelo da Organização das Nações Unidas e também na engenharia institucional da governança da Grande Londres (como veremos a seguir), no sistema de gestão metropolitana implementado em Minas Gerais. O equilíbrio relativo garantido aos atores foi decisivo.

Por fim, nesse novo quadro institucional legal, procurou-se resgatar o espaço para o planejamento com a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, entidade de natureza técnica, operacional e executiva, encarregada de produzir informações, estudos e políticas públicas determinadas pela Assembleia Metropolitana e pelo seu Conselho Deliberativo. Recém-criada, quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado, a autarquia focou sua atenção na política de regulação urbana, atividade que demandou resposta enérgica e rápida por parte do Estado, destacando-se, nessa missão, a ação emparceirada com o Ministério Público, por meio de Centro Operacional temático, enquanto o planejamento contou com a atuação do Cedeplar, na sua expertise de estudos regionais. A solução resultou de contratualização do Estado e a instituição de cariz acadêmico, definindo-se, então, o compartilhamento de responsabilidades do processo participativo entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e a instituição contratada.

2. AS INSPIRAÇÕES PARA O MODELO INSTRUCIONAL DA AGÊNCIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Uma vez realizadas as reformas constitucionais da questão metropolitana, o passo seguinte era a implementação da Agência Metropolitana. Esse processo foi favorecido pelo ambiente político e institucional favorável.

No campo político, não obstante as rivalidades partidárias, prevalecia um ambiente colaborativo entre os entes federados. Embora de partidos opostos, os governos do Estado e dos municípios implementaram diversas parcerias na região metropolitana, como a do Consórcio Público Mulheres das Gerais, já citada anteriormente, e o Projeto de Requalificação Urbana e Ambiental do Ribeirão Arrudas (o chamado “PAC Arrudas”), um projeto de intervenções urbanísticas e ambientais que contou com recursos financeiros de quatro governos: o federal, o estadual, o de Belo Horizonte e o de Contagem. No campo institucional, a implementação da Agência Metropolitana e de outras iniciativas tinha lastro administrativo, técnico e financeiro no denominado “Projeto Estruturador RMBH”, criado em 2007. Foi esse projeto, inserido no Plano Plurianual de Ações Governamentais – PPAG do governo estadual que financiou diversas ações, como o Sistema Integrado de Regulação do Uso Solo, embrião do atual acervo de informações de regulação urbana da ARMBH. Além disso, foi iniciada uma tentativa promissora de perenização de recursos para investimentos na região metropolitana, com aportes do Estado e dos municípios no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Posteriormente, os recursos desse fundo foram utilizados para contratar a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. Essas vantagens – políticas e institucionais – possibilitaram o incremento das transações

federativas na RMBH.

A gestão metropolitana impõe a necessidade de mecanismos institucionais específicos para a governança das funções de interesse comum das áreas conurbadas e adjacentes. No âmbito da Constituição de 1988, o modelo brasileiro, baseado na instituição da região metropolitana pelo estado-membro, pode ser classificado como vertical, também denominado “dualista” por Rojas (2008), “modelo metropolitano” (Lefèvre, 2008) e “supramunicipal” por Klink (2008). Nesse sistema, o que se espera é que um órgão ou entidade que atua acima dos governos locais – um governo estadual, regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre a área conurbada – preste ou regule serviços públicos em escala regional, como é caso da Autoridade Metropolitana da Grande Londres – *Greater London Authority*. Outra vertente de modelos de gestão metropolitana preconiza maior horizontalidade na iniciativa de implementação da governança regional. O Consórcio Intramunicipal do ABC Paulista tem sido apontado como a experiência que mais avançou nesse sentido.

Enquadrada no modelo “supramunicipal”, a Autoridade da Grande Londres revela um modelo sofisticado e atuante de governança metropolitana, bem mais avançado em relação aos que podemos observar na América Latina. A Autoridade da Grande Londres é o órgão de governança regional de Londres, com jurisdição sobre todos os distritos. É formada pela prefeitura metropolitana, cujo titular é eleito diretamente pela população, e pela Assembleia de Londres, com 25 membros, também eleitos pelos eleitores.

A Grande Londres é integrada pelas cidades de Londres, Westminster e outros 32 distritos. Tem uma área total de 1.569km² e possui ao todo cerca de 8 milhões de habitantes. Curiosamente, Londres tem apenas 2,6km² e somente 8 mil habitantes. Parece relativamente óbvia a importância da gestão

metropolitana integrada para Londres, mas divergências políticas levaram à extinção dessa autoridade metropolitana em 1986. A desordem na gestão urbana que se seguiu na grande Londres, que teve reflexos na competitividade da capital inglesa no cenário europeu, levou à recriação da *Greater London Authority*, em 2000, após um referendo.

Em alguns aspectos, a Grande Belo Horizonte mimetiza a Grande Londres. Ainda que não seja tão pequena quanto a *city* londrina, a capital mineira, com 331,41km², é um município-núcleo relativamente pequeno, quando comparado com os municípios de São Paulo (1.521,11km²) e Rio de Janeiro (1.200,177km²)². Basta exemplificar que, se houvesse uma hipotética fusão dos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Ibirité (os seis mais populosos), esta “BH ampliada” teria uma área territorial próxima de 1.300km², próxima à do município do Rio de Janeiro, e com uma população de cerca de 4,5 milhões de habitantes. Diante disso, é possível inferir que, assim como a Grande Londres, a Grande Belo Horizonte é altamente interdependente.

Inicialmente o grupo técnico do governo estadual ao qual foram atribuídos os estudos que deram origem ao projeto de lei que regulamentou a Agência chegou a cogitar a possibilidade de se criar uma sociedade de economia mista, na qual o Estado e os municípios teriam ações e, portanto, assento na Agência, ainda que em números diferenciados, de acordo com o seu peso no novo arranjo institucional. Todavia, frente às controvérsias jurídicas suscitadas pela possibilidade de que um órgão dessa natureza – enquanto entidade de direito privado – pudesse vir a exercer poder de regulação, atividade de grande centralidade para a

² Essa comparação é relevante, afinal, a RMBH é a terceira maior do país em termos populacionais, só sendo superada pelas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Agência –, essa alternativa foi abandonada.

Outra possibilidade considerada pelo grupo técnico foi a de estruturação de consórcio, nos termos da lei específica, que permitiria a criação de uma autarquia interfederativa, com participação do Estado e dos municípios para atuação colaborativa. Entretanto, essa alternativa também foi descartada, em face da necessidade de inúmeras e difíceis negociações ou tratativas para viabilização de um consórcio público. Argumentou-se que a estratégia da gestão compartilhada por meio de consórcios públicos, dadas as características previstas pela Lei Federal nº 11.107/2005, seria consentânea à concepção de projetos mais específicos e seletivos, a exemplo da proposta de criação de um consórcio para o gerenciamento dos resíduos sólidos da RMBH, proposta pela ARMBH em 2012.

Frente a essas dificuldades, optou-se pelo formato de uma “autarquia territorial”, resgatando-se um instituto do direito administrativo então em desuso no Brasil, desde que as autarquias territoriais federais de Tocantins e Roraima foram transformadas em estados da federação.

Nesses termos, a Lei Complementar 107, de 12 de janeiro de 2009, instituiu a Agência Metropolitana da RMBH, com os objetivos institucionais de promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, propor estudos técnicos de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos municípios integrantes da RMBH; e propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Importante salientar que, antes mesmo da estruturação da Agência RMBH, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Re-

gional e Política Urbana – Sedru, em 2008, contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – Fundação Ipead para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH, que foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar, da Faculdade de Ciências Econômicas – FACE, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, com a participação de pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas – OPUR, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, e da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG.

Uma vez estruturada a ARMBH, esta assumiu a guarda técnica do PDDI, que precisou ser complementado posteriormente com novos estudos, como o que deu origem ao macrozoneamento do uso e ocupação do solo metropolitano. Como bem observaram Corrêa et al. (2014), o desafio do da elaboração do macrozoneamento metropolitano foi inédito, pois, quando realizado pelo Plambel, nos anos 1970, os municípios não questionavam as propostas. O PDDI foi aprovado pelo Conselho Deliberativo Metropolitano (com ressalva de uma região no município de Contagem) e agora deve ser enviado pelo governador para deliberação na Assembleia Legislativa do Estado, conforme determina o Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015).

A Agência RMBH tornou-se uma referência nacional na função pública de interesse comum “uso do solo”, concedendo anuências prévias para novos loteamentos na Região Metropolitana, tendo como base técnica o macrozoneamento metropolitano, e assessorando tecnicamente os municípios nos seus processos de planejamento urbano de uma forma geral. A ARMBH está também apoiando tecnicamente a elaboração de diversos planos diretores municipais já com-

patibilizados e sem conflitos com o PDDI.

Também merece destaque a atuação da ARMBH visando a expansão do transporte ferroviário de passageiros na região metropolitana. Foram contratados, em 2011, estudos de viabilidade técnica e financeira da utilização dos trilhos já existentes na região. Houve diversos desdobramentos desses estudos, dentre eles a definição de três lotes para concessões na RMBH e um no Vale do Aço, os quais foram submetidos a um Procedimento de Manifestação de Interesse. Além dessa iniciativa, está em elaboração, desde 2017, o Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual sistema de governança metropolitana de Minas Gerais pode ser considerado exitoso, mercê da modelagem institucional inclusiva, que permite a governança e a governabilidade de políticas públicas de caráter interfederativo; da força propulsora de uma estratégia vinculada à potencialização da metrópole como espaço de qualidade de vida dos habitantes e base de uma economia competitiva; do esforço de institucionalização das instâncias, passando pelas direções e pelo esforço técnico de seus quadros; da capacidade de articulação dos diversos atores/colaboradores em torno de agendas construtivas. Ressalta-se que, entre seus maiores méritos, está a sua capacidade de agregação dos atores políticos, lideranças da sociedade civil e agentes do setor privado, com custos de transação relativamente baixos.

Tal modelo institucional em seu conjunto, e a Agência Metropolitana de Belo Horizonte considerada isoladamente, tornaram-se referências nacionais, o que pode ser atestado pelo fato de que, no emblemático julgamento do Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, a tese vitoriosa, com repercussão geral em todo o país, orienta implicitamente

as regiões metropolitanas brasileiras a adotarem um modelo de gestão equivalente ao que vigora em Minas Gerais. Uma leitura da legislação de regência ou de regulamentação dos diversos sistemas gestores de suas regiões metropolitanas em vários outros estados atesta que o modelo mineiro e a ARMBH são uma referência nacional. Tal sistema de governança conquistou seu espaço de relevância, sobretudo no tocante à sua atuação na regulação do solo metropolitano, por meio do PDDI, na (agora digitalizada) anuência prévia e na produção de estudos que poderão revolucionar a mobilidade na região metropolitana.

Superados antigos e até falsos dilemas, entre os quais o que projeta a oposição entre autonomia municipal e gestão metropolitana mediante governança institucional capitaneada pelo Estado, o sistema de gestão da RMBH pode ser considerado um resultado de múltiplos fatores. É ele tributário da experiência acumulada no curso de décadas na abordagem do território metropolitano a partir da perspectiva do Estado, especialmente por meio do Plambel; dos acordos federativos e da pressão da sociedade nos anos 2000 em torno da temática, entre outros.

Resta agora o desafio de manter suas atividades em um contexto de crise fiscal e econômica, fomentando e auxiliando a manutenção das transações e dos consensos federativos para governar essa região, com os desafios de uma verdadeira metrópole. Em contexto de complexidade extrema de gestão do solo urbano para o cumprimento das funções sociais da cidade estendida, e também de desafios decorrentes da descrença na capacidade do Estado para fazer face aos quadros de exclusão e a uma agenda crescente de demandas de natureza comum e transcendente dos limites político-administrativos dos municípios da região, resta o apelo de repactuação da estratégia metropolitana, de fortalecimento e aperfeiçoamento das institucionalidades. Mais do que isto, de articulação dos diversos atores metropolita-

nos em torno das questões cruciais que não dão trégua, e de avançar na construção de condições adequadas para o financiamento dos projetos e ações estruturantes.

Referências

AZEVEDO, Sérgio. MARES GUIA, Virgínia Rennó dos Os desafios da gestão metropolitana no processo de reforma do Estado. 2000

CORRÊA, Ana Carolina Utsch, LUSTOSA, Elisa Versiani, MEDEIROS, Gustavo Batista de, SILVA, Kelly Cristina. Gestão Compartilhada: A Experiência do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro da Anpad (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração) 2014. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1735 Acesso em 7 de outubro de 2019.

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

LEFÈVRE, Christian. 2008. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin-American Cities. In Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández Güell, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.

KLINK, Jeroen. 2008. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández Güell, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.

MACHADO, Gustavo Gomes. Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e o desafio de construir consensos. In. CASTRO, Erika de e WOJCIECHOWSKI, Maciej John (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010

ROJAS, Eduardo, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández Güell, ed. 2008. *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.

COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL DA RMBH:

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

compilado por: José Abílio Belo Pereira

Um dos pilares da gestão metropolitana em Minas Gerais é o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento, composto por 16 conselheiros: cinco representantes do Estado, dois da Assembleia Legislativa, sete dos municípios e dois da sociedade civil.

Na 1ª Conferência Metropolitana, em 2007, as entidades criaram um colegiado da sociedade civil para ancorar e ampliar essa pequena representação. Assim, para conferir mais legitimidade aos dois conselheiros e assessorá-los, nasceu o Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil, composto por 30 entidades, seis de cada um dos cinco segmentos: empresários, entidades de ensino, pesquisa e representação profissional, movimentos populares, ONGs e sindicatos de trabalhadores. Cada segmento elege as seis entidades que o representam. O processo de eleição se repete a cada dois anos quando da realização obrigatória da Conferência Metropolitana. Os dois conselheiros metropolitanos e respectivos suplentes são eleitos entre os 30 representantes das entidades da sociedade civil organizada que a elas prestam contas de sua atuação no Conselho Deliberativo.

1. INTRODUÇÃO

Para compreender o papel do colegiado, é bom conhecer o contexto de sua atuação. A região metropolitana tomou forma pela expansão de Belo Horizonte e municípios vizinhos nas décadas de 1940, 1950 e 1960, gerando um aglomerado econômico e social e uma conurbação que, junto com outras capitais, refletem a expansão urbana do país. Em 1973, por meio de lei, o governo federal estabeleceu as primeiras re-

giões metropolitanas e definiu o respectivo modelo de gestão para todo o país, centrado nas instâncias federal e estadual. A RMBH nasceu com 14 municípios.

Contraopondo-se ao centralismo anterior, a Constituição Federal de 1988 delegou aos estados o estabelecimento e a gestão de suas regiões metropolitanas. Em 1989, a Constituição de Minas Gerais adotou um modelo baseado em princípios predominantemente municipalistas. Estabeleceu então que a gestão metropolitana seria feita por intermédio de uma assembleia metropolitana composta majoritariamente pelos municípios, na qual o Estado teria representação mínima.

Numa realidade de municípios muito diversos em número de habitantes e aspectos sociais, em características naturais, em desenvolvimento econômico, em capacidade de gestão municipal e em representação política e partidária, o modelo não conseguiu estabelecer um mínimo de articulação e resolução de problemas comuns. O período entre a promulgação da Constituição Estadual e o início dos anos 2000 pode ser caracterizado como um grande vazio de coordenação do poder público na RMBH.

Nesse período, reconhecendo a realidade metropolitana e a falta de iniciativas do poder público, diversos movimentos da sociedade civil pautaram e debateram questões comuns, estabelecendo sugestões e diretrizes de ação para o Estado e os municípios. Entre muitos movimentos, por moradia, saúde, transportes, controle da expansão urbana, proteção do patrimônio ambiental e cultural, ressalta-se a criação do Instituto Horizontes. Por meio de debates inúmeros, buscou promover uma visão integrada do desenvolvimento econômico, social e ambiental, produzindo propostas e indicativos

de ação para o poder público.

2. A ATUAL GESTÃO METROPOLITANA DA RMBH

No início do século XXI, a Assembleia Legislativa promoveu um debate intenso sobre a gestão das regiões metropolitanas em Minas Gerais. Como consequência, foi aprovada, em 2004, a Emenda à Constituição 65, alterando os artigos 42 a 50 da Constituição Estadual de 1989. A Emenda 65/2004 foi seguida das Leis Complementares 88, 89 e 90, as três de 2006. A primeira “institui a gestão metropolitana”, a segunda “dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte” e a terceira “dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço”, as duas atuais regiões metropolitanas de Minas Gerais.

Sinteticamente, a atual legislação estabelece que:

1- São princípios da gestão metropolitana em Minas Gerais:

- redução das desigualdades sociais e territoriais;
- construção e reconhecimento da identidade metropolitana;
- subsidiariedade dos municípios em relação ao Estado quanto às funções públicas de interesse comum;
- poder regulamentar próprio da região metropolitana;
- transparência de gestão e controle social;
- colaboração permanente entre o Estado e os municípios.

2- A gestão metropolitana é estabelecida pelo tripé Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência Metropolitana e pelas instituições estaduais, municipais e inter-

municipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução. Como instrumentos de planejamento, as regiões metropolitanas devem ter o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PDDI, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e, a cada dois anos, deverá ser realizada uma conferência metropolitana.

Para maior detalhamento institucional, cabe apresentar a composição dos órgãos que se seguem e esclarecer pontos sobre os instrumentos de planejamento:

2.1- a Assembleia Metropolitana é composta pelos 34 prefeitos, 34 presidentes das Câmaras Municipais, quatro representantes do Executivo estadual e um representante da Assembleia Legislativa. É o órgão de decisão superior da RMBH e pode vetar, por deliberação de dois terços dos votos válidos, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo. Tem a atribuição de estabelecer as macrodiretrizes do planejamento metropolitano;

2.2- o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento é composto por cinco representantes do Executivo Estadual, dois da Assembleia Legislativa, sete dos Executivos municipais (dois de BH, um de Betim, um de Contagem e três dos demais) e dois da sociedade civil. Suas atribuições principais são deliberar sobre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMBH, aprovar, acompanhar e avaliar a execução do PDDI, fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo Metropolitano;

2.3- a Agência de Desenvolvimento tem caráter técnico e executivo e é vinculada ao Conselho Deliberativo. Suas atribuições principais são elaborar e coordenar a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e promover a execução das metas e prioridades estabelecidas pelo

PDDI;

2.4- o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado pelo Conselho Deliberativo, deve abordar, obrigatoriamente, as funções públicas de interesse comum definindo políticas, programas e projetos;

2.5- o Fundo Metropolitano é composto por 50% dos recursos do Estado e 50% dos municípios e outros recursos orçamentários, transferências da União, operações de crédito, dotações de organismos nacionais e internacionais e tem como objetivo o financiamento de programas e projetos estruturantes relacionados às funções públicas de interesse comum, conforme o PDDI;

2.6- a Conferência Metropolitana deve ser realizada a cada dois anos e tem por objetivo principal eleger os dois conselheiros da sociedade civil e três prefeitos representantes dos demais municípios no Conselho Deliberativo, além daqueles com assento obrigatório: Belo Horizonte, Betim e Contagem.

Na RMBH, as funções públicas de interesse comum são as seguintes:

- desenvolvimento socioeconômico;
- sistema viário metropolitano e transporte intermunicipal;
- defesa civil e defesa contra sinistro;
- meio ambiente: preservação e proteção ambiental, e combate à poluição;
- recursos hídricos: aproveitamento e preservação;
- integração do sistema de água e do sistema de esgoto;
- macrodrenagem;
- uso do solo (sem conflitos e protegendo o

meio ambiente);

- habitação: diretrizes de localização e programas habitacionais;
- saúde: integração das redes municipais, estadual e federal;
- distribuição do gás canalizado;
- cartografia e informação.

3. O COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL DA RMBH

A experiência do Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil deve ser avaliada no contexto descrito nos itens I e II e pelos princípios combinados entre seus membros. Desde sua criação, em 2007, na Primeira Conferência Metropolitana, as entidades dos cinco segmentos que compõem a representação da sociedade civil organizada vêm buscando qualificar o seu papel no Conselho Deliberativo.

Nas primeiras reuniões, dedicadas a estabelecer o papel do colegiado na gestão metropolitana, houve a constatação, compartilhada pelo conjunto dos seus membros e das entidades, de que existia um conhecimento imenso da região metropolitana, originado na experiência que a sociedade civil já havia acumulado, em muitas discussões e muitos debates, nos movimentos sociais e na experiência de gestão metropolitana. Esse conhecimento permitiu estabelecer a proposta para o PDDI, descrita mais à frente.

Foram estabelecidos alguns princípios básicos para orientar a atuação do colegiado:

- autonomia e representatividade na participação da gestão metropolitana, pelo assessoramento e controle da atuação dos conselheiros e pela representação expressiva, equilibrada e igualitária dos cinco segmen-

tos;

- os temas em discussão no Conselho Deliberativo devem ser debatidos no colegiado, que busca realizar um acordo sobre os encaminhamentos para orientar a atuação dos conselheiros, mas o colegiado também deve pautar temas e propor ações ao conselho;

- as propostas são construídas coletivamente para que sejam apresentadas como propostas da sociedade civil. Quando há divergências, a entidade pode expressá-las e se posicionar em seu nome ou do segmento, mas não da sociedade civil. Divergências são parte do processo democrático e devem ser explicitadas no colegiado e no conselho;

- quando não há tempo de discutir o assunto no colegiado, as decisões, propostas e encaminhamentos são objeto de acordo entre os conselheiros e informadas ao colegiado;

- os titulares e os suplentes devem comparecer às reuniões do Conselho Deliberativo;

- as propostas e os encaminhamentos são construídos a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, buscando a interação dos aspectos econômicos, sociais e ambientais e de acordo com o PDDI;

- as reuniões do colegiado são sempre abertas, mas, quando necessários, os votos se restringem às 30 entidades eleitas nas conferências;

- as reuniões do colegiado têm lista de presença, e é feito um relato no qual constam, no mínimo, presenças, pauta, debates e encaminhamentos.

4. O COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL, EM NÚMEROS E AÇÕES

Desde novembro de 2007, ano da eleição do primeiro Colegiado Metropolitano da

Sociedade Civil, que atuou em 2008 e 2009, até 2019, foram eleitos seis colegiados. Em 2019, deverá ser eleito o sétimo, para atuar em 2020 e 2021. A seguir, é feito um balanço das principais ações dos diversos colegiados:

4.1 COLEGIADO I

- O Colegiado I (2008 e 2009) promoveu dez reuniões e um seminário, em maio de 2008, sobre planejamento metropolitano, que deu origem às propostas sobre o Plano Metropolitano.

Em 8 de dezembro de 2008, foi entregue ao Conselho Deliberativo o documento de 38 páginas “Propostas para o Planejamento e para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI”. Pela primeira vez, esse trabalho mostrou uma ideia de plano metropolitano, demonstrando, inclusive espacialmente, que o planejamento regional era necessariamente comum, complementar e compatível com a autonomia municipal. O conselho considerou interessante e pertinente o trabalho e o encaminhou à Assembleia Metropolitana, a quem, pela lei, cabe estabelecer as macrodiretrizes para o planejamento metropolitano. A assembleia avaliou as propostas e determinou que o conselho as considerasse as macrodiretrizes para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da RMBH.

Sinteticamente, a proposta estabelecia:

- “uma nova organização territorial, constituída por uma rede de mobilidade (predominantemente rodoviária e ferroviária) que rompe com a estrutura em vetores e se desenvolve em centralidades lineares e polares, organicamente articulada com o uso do solo, de modo a ampliar as alternativas de localização para empreendimentos públicos e privados, estimulando uma nova distribuição de atividades econômicas que diminua as diferenças gritantes de arrecadação municipal, amplie as possibilidades de usos múltiplos e o assentamento adequado para

programas de habitação, favoreça fluxos intermunicipais e a minimização dos trajetos entre as partes da metrópole, facilitando o acesso de todos aos benefícios urbanos, contribuindo inclusive para economia de energia;

- uma nova forma de conceber e planejar o uso habitacional, como direito de cidadania, considerando-o uso estrutural da metrópole, inserido na cidade e capaz, inclusive, de criar uma série de oportunidades para pequenos empreendimentos;
- a partir da consideração de nosso rico patrimônio, propõe-se a criação de três complexos ambientais e culturais: no Quadrilátero Ferrífero, na região do Carste e em Várzea das Flores, para desenvolver geração de conhecimento, educação, trabalho, esportes, turismo e lazer, constituindo-se num nicho novo e importante de desenvolvimento econômico, social e ambiental, agindo como fator de inclusão socioambiental, aprofundando a identidade da metrópole;
- ampliação para as demais bacias hidrográficas do modelo desenvolvido pelo Projeto Manuelzão para a Bacia do Rio das Velhas e ênfase no saneamento básico;
- estabelecimento de novos paradigmas para o crescimento da metrópole, potencializando a estrutura citada, pela diretriz de expansão urbana e adensamento demográfico mais interno e intensivo, contribuindo para estimular a preservação do meio ambiente e as atividades rurais na região;
- evolução no desenvolvimento institucional para permitir uma nova forma da gestão eficaz e participativa da RMBH e ancorá-la, em especial pelos processos de produção e comunicação de informações relativas à implementação e monitoramento do plano, enfatizando o processo de articulação dos três níveis de poder e das ações setoriais facilita-

das pelo foco territorial;

- a incorporação, no planejamento metropolitano, dos instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, inclusive para financiamento das propostas e incorporação de recursos financeiros ao fundo metropolitano;
- potencialização da capacidade estruturadora do Rodoanel, previsto no PAC, para iniciar de forma expressiva e exemplar a nova organização territorial proposta para a metrópole, permitindo um projeto urbanístico de grande envergadura.

A Proposta de Estruturação Territorial desenvolve a ideia de articulação do conjunto da metrópole e sua organização espacial para subsidiar e promover ações integradas, públicas e privadas, para o desenvolvimento sustentável.

A observação mais atenta das funções públicas de interesse comum aponta para a gestão integrada de serviços metropolitanos. Essa gestão efetivar-se-á a partir dos lugares que os sediam. Conseqüentemente, decidimos concentrar as propostas numa estrutura espacial capaz de oferecer uma base comum e facilitadora. Traduzindo: uma base que propicie a superação da visão setorialista, dificilmente integradora das funções públicas de interesse comum. A organização e a política territorial devem fomentar a articulação de tais serviços e funções, facilitando a vida da metrópole e os interesses e as necessidades de todos os cidadãos metropolitanos.

Por fim, gostaríamos de enfatizar que, voltadas para a estruturação da grande cidade metropolitana, nossas propostas podem ser sintetizadas em dois movimentos: disseminar na metrópole as condições para o desenvolvimento econômico, social e ambiental e concentrar a expansão urbana e o uso habitacional o máximo possível, ambos os movimentos amparados numa nova forma

de mobilidade metropolitana.”

Em face das dificuldades e da demora para aprovação, na Assembleia Legislativa, da criação da Agência Metropolitana, a quem caberia a elaboração do plano metropolitano, a UFMG foi contratada para a elaboração do PDDI em 2009. Contudo, ainda nesse ano, a criação da Agência foi aprovada, e sua instalação foi iniciada.

4.2 COLEGIADO II

O Colegiado II (2010 e 2011) promoveu 25 reuniões, dedicou-se especialmente aos debates e ao acompanhamento da elaboração do PDDI e produziu sugestões para sua aprovação. Nesse sentido, entregou ao Conselho Deliberativo, em agosto de 2010, duas propostas para o PDDI: “Proposta para Habitação/Detalhamento” e “Propostas para Utilização dos Recursos do Fundo Metropolitano”, além da carta ao conselho com recomendações para discussão intensiva em todas as instâncias metropolitanas antes da aprovação formal do PDDI, para torná-lo uma espécie de pacto metropolitano.

A seguir uma síntese das propostas:

“Proposta para Habitação/Detalhamento” consta sinteticamente de:

1 - Aspectos territoriais, posicionar as habitações de interesse social:

- em terras bem localizadas na malha urbana, com acesso à infraestrutura e a equipamentos urbanos e comunitários;
- em terras localizadas nas proximidades de obras destinadas à mobilidade, quando forem executadas, ou seja, vinculação obrigatória de programas habitacionais que visem à inclusão social e espacial da população de baixa renda se executarem obras estruturantes para a mobilidade urbana/

metropolitana;

- estabelecimento de programas habitacionais integrados, de forma que lotes e unidades habitacionais sejam planejados junto com equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte.

Consideramos importante que o PDDI identifique as terras destinadas às famílias de baixa renda.

2- Aspectos institucionais ou de gestão metropolitana:

- articular a política habitacional metropolitana às políticas municipais (PDDI, planos diretores municipais, planos diretores de bacias hidrográficas e planos municipais de habitação) por meio do Plano Metropolitan de Habitação – PMH. O PDDI deverá indicar as diretrizes para o PMH;
- a política metropolitana de habitação deverá fazer um vínculo dos investimentos em habitação popular com os investimentos de desenvolvimento econômico: infraestruturas e equipamentos urbanos, geração de trabalho, emprego e capacitação profissional, sejam urbanos, sejam rurais. Isso poderia ser uma espécie de contrapartida aos municípios, para receber programas habitacionais;
- propomos a criação de um fundo metropolitano de habitação que pode ser uma subconta do fundo metropolitano com recursos federais, estaduais e municipais. O Fundo de Habitação poderia também receber recursos dos instrumentos de política urbana que permitem captação de recursos. Exemplo: captação da valorização imobiliária, operações urbanas, etc.”

Nas Propostas para Uso do Fundo Metropolitano, o colegiado recomendou efetuar dois estudos:

1- Estudo sobre a situação das ferrovias

para implementação do transporte de passageiros na RMBH.

2- Estudos relativos às bacias hidrográficas na região metropolitana com detalhamento específico para a bacia do Ribeirão da Mata, enfatizando os aspectos socioambientais e culturais, constituindo-se num projeto piloto na RMBH.

O Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil recomenda que, depois de detalhados os termos de referência para os dois trabalhos, caso os recursos do Fundo Metropolitano sejam suficientes, ambos os trabalhos se iniciem ainda em 2010.

Em setembro de 2011, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH, como determina a legislação estadual, considerado então em vigência. É importante lembrar que o PDDI não contemplou a proposta de macrozoneamento desenvolvida posteriormente pela mesma equipe de 2013 a 2015.

Deve-se ressaltar que o processo de construção do PDDI teve participação social intensa e envolveu mais de 3.000 participantes, aproximadamente 600 entidades (empresas, ONGs, sindicatos, conselhos, associações comunitárias). Houve um processo de discussão com 60 entidades do poder público estadual e 240 do poder público municipal (diferentes municípios), do Executivo e do Legislativo (55 vereadores).

4.3 COLEGIADO III

O Colegiado III (2012 e 2013) promoveu 14 reuniões. Formou um grupo de trabalho com representantes dos cinco segmentos sociais em que se estrutura e que trabalhou intensivamente entre maio e agosto de 2012 para analisar o PL 3078/2012 encaminhado pelo governo à Assembleia Legislativa. O grupo de trabalho produziu e entregou à Agência Metropolitana o documento Análise

e Propostas para o Projeto de Lei 3078/2012 sobre a Gestão Unificada da Função Pública de Interesse Comum de Uso do Solo Metropolitano no Estado de Minas Gerais.

Essa proposta de lei não tramitou na Assembleia Legislativa e deixou de ter sentido em face da Lei Federal 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, que estabeleceu que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, correspondente ao nosso PDDI, deve ser aprovado como lei estadual e conter o macrozoneamento, dispondo assim sobre as diretrizes de uso do solo. O macrozoneamento da RMBH foi desenvolvido de 2014 a 2015. Ainda em 2013, o colegiado acompanhou diversas discussões públicas sobre o macrozoneamento da RMBH em municípios diferentes.

Em junho de 2012, o Colegiado III promoveu ainda o Primeiro Encontro da Sociedade Civil da RMBH junto com a Frente da Cidadania Metropolitana, para implementação do PDDI. A recomendação principal desse encontro foi:

“considerar que a implementação dos lugares metropolitanos – Lume deve se dar por complexos ambientais culturais – CAC e a partir dos movimentos sociais que considerem uma escala regional. Cada movimento da sociedade civil poderá ser considerado um Lume! Nesse sentido, o primeiro passo é buscar articular, por CAC, os movimentos da sociedade civil que tenham uma visão supramunicipal e oferecer a eles a visão metropolitana e o conhecimento do PDDI. Deve-se, ainda, com orientação das diretrizes do PDDI, discutir e estabelecer prioridades da sociedade por CAC.

Nesse encontro, em face da proximidade de eleições municipais, o colegiado escreveu uma carta aos candidatos a prefeito e vereadores, explicando rapidamente o PDDI e solicitando o compromisso com sua implementação. Ela foi distribuída aos participantes para entrega aos candidatos em seus

municípios.

4.4 O COLEGIADO IV

O Colegiado IV (2014 e 2015) promoveu 12 reuniões. Nesse período, teve um acompanhamento intenso nos debates para formulação do macrozoneamento metropolitano com participação de membros diversos conforme a região das discussões.

Em parceria com diversas entidades e diversos movimentos sociais (movimento Sem Cobrador Não Dá, movimento Tarifa Zero BH, SindRede, Associação de Usuários de Lagoa Santa – Asulago, Associação dos Usuários de Transporte Coletivo da RMBH – AUTC, Grupo de Transporte de Vespasiano, Central de Movimentos Populares, Bloco de Luta Pelo Transporte, Sindicato dos Metroviários, Metrô do Barreiro e Frente pelo Transporte Público na RMBH), o colegiado e a Frente pela Cidadania Metropolitana promoveram o Seminário de Mobilidade e Transporte Metropolitano na RMBH em junho de 2015. Ele definiu prioridades de planejamento e gestão para prazo curto, médio e longo para a mobilidade na RMBH, estabelecendo como demandas imediatas a elaboração do Plano Metropolitano de Mobilidade, inclusive de cargas. A primeira prioridade foi a gestão metropolitana do transporte compartilhada e unificada com implementação do cartão metropolitano e unificação das passagens. O documento final desse seminário foi entregue ao DER-MG e à Secretaria Estadual de Transportes – Setop.

4.5 O COLEGIADO V

O Colegiado V (2016 e 2017) promoveu nove reuniões. Nesse período, efetuou muitas discussões e teve participação intensa na forma do projeto de lei e no detalhamento do macrozoneamento. Houve divergência sobre o nível de detalhamento e índices urbanísticos do macrozoneamento entre segmentos

do colegiado.

O Conselho Deliberativo instituiu um grupo especial para discussão e definição das zonas metropolitanas e respectivas diretrizes e respectivos parâmetros. Esse grupo, composto por técnicos municipais, da Agência e do colegiado, estabeleceu um intenso e prolongado programa de trabalho, que alternava reuniões nos municípios e reuniões na Agência.

Paralelamente, a Agência Metropolitana propôs que todo o conjunto de estudos e propostas efetuados para o PDDI e respectivo macrozoneamento (a exemplo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI fosse enviado à Assembleia Legislativa para apreciação e aprovação em cumprimento ao Estatuto da Metrópole.

O colegiado se opôs a esse encaminhamento e fez uma contraproposta. Muitas discussões do colegiado e do conselho foram gastas nesse sentido. Por fim, o conselho e a Agência concordaram com a forma proposta pelo colegiado, de modo que o projeto de lei estivesse redigido, à semelhança dos planos diretores municipais, definindo especialmente as diretrizes de planejamento, as políticas metropolitanas e suas prioridades, além do macrozoneamento. O conjunto dos estudos e diagnósticos acompanharia o projeto de lei como parte da justificativa. O detalhamento dos programas e projetos propostos nesses documentos consta no projeto de lei como de atribuição do Conselho Deliberativo.

Nesse período, o colegiado teve participação intensa nos comitês de mobilidade, já que se preparava o Plano Metropolitano de Mobilidade, e no Comitê de Habitação de Interesse Social. Esses comitês são compostos por diversas entidades governamentais e da sociedade civil, coordenados pela Agência Metropolitana, e têm o objetivo de assessorar

tecnicamente o Conselho Deliberativo.

Mais adiante é descrita, em item específico, a participação do colegiado nos dois comitês: no de Mobilidade, que acompanha a elaboração de Plano Metropolitano de Mobilidade, e no de Habitação de Interesse Social, que produz diretrizes para as ações e um futuro Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social.

Cabe ressaltar que o Governo do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei do PDDI (PL 74/2017) no final de 2017.

4.6 COLEGIADO VI

O colegiado 2018 e 2019 promoveu 13 reuniões até 4/9/2019. Além da participação constante nos comitês de Mobilidade e de Habitação de Interesse Social, destacam-se como atividades do colegiado nesse período:

- o acompanhamento da tramitação do PDDI na Assembleia Legislativa. O colegiado encaminhou carta ao presidente da Assembleia Legislativa solicitando o empenho na tramitação, com celeridade, do PLC-74/2017, em face da importância do plano e do processo longo, intenso e democrático de sua construção. O colegiado reuniu-se também com o deputado presidente de comissão na qual tramitava o PDDI para esclarecer a importância do plano, mas infelizmente a tramitação foi bastante lenta, tendo vencido a legislatura sem andamento do plano;
- discussões e preparação para uma reunião com o novo governo estadual para apresentar o colegiado e compartilhar a história da RMBH. Infelizmente, essa reunião não se efetivou;
- na primeira reunião do Conselho Deliberativo, em 3 de junho de 2019, o colegiado entregou uma carta em que definiu o que considera prioritário na gestão metropolitana-

na conforme descrito a seguir.

“o Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil reiterou, na sua última reunião do dia 28 de maio de 2019, as ações que considera fundamentais para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e recomenda a esse conselho e à Agência Metropolitana priorizar:

1º - os esforços para aprovação na Assembleia Legislativa do Projeto de Lei do PDDI, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH;

2º - a continuidade da elaboração do Plano Metropolitano de Mobilidade através do acompanhamento do Comitê de Mobilidade e com vistas à sua aprovação por esse Conselho Deliberativo o mais breve possível;

3º - a elaboração de um Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social através do acompanhamento do Comitê de Habitação de Interesse Social, com vistas à sua aprovação por esse Conselho Deliberativo;

4º - a continuidade do suporte técnico da Agência Metropolitana à revisão dos Planos Diretores Municipais da RMBH, em conformidade com o planejamento metropolitano;

5º - o encaminhamento das ações de saneamento já iniciadas na RMBH;

6º - o aprofundamento sistemático de estudos e ações relativos aos impactos das diversas atividades de mineração nas Bacias Hidrográficas da RMBH e a ampliação dos vínculos com os respectivos Comitês de Bacias;

7º - as ações para promover o Desenvolvimento Econômico Sustentável da RMBH;

8º - o apoio à demanda da Sociedade

Civil de ampliar de 2 (dois) para 5 (cinco) a representação da Sociedade Civil no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, reiterado em todas as 6 (seis) Conferências Metropolitanas.”

5. O COLEGIADO METROPOLITANO NO OLHAR DE ALGUNS CONSELHEIROS

5.1 Antônia de Pádua (conselheira do segmento movimentos da sociedade civil, 2008/2011)

Para mim e para as pessoas do movimento popular, o colegiado foi uma forma maravilhosa de conhecer a região metropolitana e entender que, além de Belo Horizonte, outros 33 municípios fazem parte do mesmo conjunto e que existe uma grande cidade metropolitana composta por diversas cidades: Contagem, Betim, Neves, Santa Luzia, Sabará, Nova Lima, Vespasiano, Lagoa Santa, Ibirité e outras mais.

Quando a gente fala com as famílias sobre a região metropolitana, composta por outras cidades que formam uma única cidade, as pessoas dizem: “Nossa, eu achei que essas cidades eram muito longe”. Essas cidades estão aqui, pertinho de nós, compoendo a região onde a gente vive.

As pessoas do movimento popular conseguem conhecer, participar e interagir com diversas outras pessoas, outros segmentos sociais e diferentes pontos de vista, tornando muito rico o conhecimento da região metropolitana.

Eu penso que é uma riqueza a gente poder conviver com pensamentos tão diversos e conseguir criar uma mediação nesses conflitos que são muitos. Cada segmento tem seus interesses. Por exemplo, os empresários têm seus interesses específicos sobre o capital e a terra. Nós, dos movimentos sociais, conseguimos fazer uma parceria muito bonita com outros setores, por exemplo,

a parceria com a academia, que nos ajuda, inclusive, a trabalhar com os empresários.

Eu tenho uma ideia do Teodomiro Diniz como uma riqueza de pessoa, conseguimos conviver de uma forma tão harmoniosa que fiquei gratificada de ter participado do Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil.

5.2 Teodomiro Diniz Camargos (conselheiro do segmento empresários, 2008/2011)

Fazendo uma breve reflexão sobre o Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil, do qual tive a oportunidade de participar ao longo desses anos desde sua formação, avalio-o como das melhores iniciativas na construção e cumprimento da máxima tão propalada, mas pouco exercida, da verdadeira participação social nos mecanismos da instituição do planejamento e acompanhamento da gestão metropolitana.

Primeiro, o seu surgimento se deu de forma espontânea a partir do desafio de suprir a representação oficial no Conselho Metropolitano, numericamente muito pequeno. Portanto, a estruturação das forças de representação social exigiu diálogo e equilíbrio no afã de negociar para cumprir a meta construída de ter o maior espectro possível de representação.

A experiência foi muito positiva, tornando os poucos membros eleitos para o conselho representantes dos debates do colegiado, que se deram, tema a tema, de forma a sempre privilegiar o exercício participativo na definição da melhor proposta para construção de uma região metropolitana melhor.

Passando para a vivência no espectro montado, como em todo espaço coletivo, enfrentamos as mesmas dificuldades que sempre acontecem, mas que foram muito bem administradas graças ao empenho e amadurecimento dos dirigentes das entidades,

principalmente as sociais.

Foi o colegiado autor de várias propostas bem-sucedidas. Ressalto a forma de mobilidade em rede da região metropolitana, o estímulo ao estudo das vias férreas e vários outros. Esse movimento contou sempre com lideranças, das quais cito o José Abílio, representando o Crea-MG.

5.3 José Abílio Belo Pereira (conselheiro do segmento técnico e acadêmico, 2008/2011 e 2018/2019)

Além de muito enriquecedora pessoalmente, a experiência do Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil tem sido a demonstração de que é possível desenvolver a cidadania metropolitana e produzir um trabalho eficaz tecido por pessoas diversas e diferentes segmentos sociais.

Ressalto o trabalho do colegiado como demonstração:

- de que a sociedade civil pode estabelecer objetivos comuns construídos e amadurecidos por intensos debates se orientados pela prática do desejo compartilhado de um futuro melhor para a região metropolitana;
- de que é possível ter princípios e metas e prioridades para criar sinergia na construção do futuro. Esse é o papel fundamental do planejamento;
- de que é possível estabelecer conteúdos locais orientados pelos princípios do desenvolvimento sustentável, apoiados no tripé econômico, social e ambiental e amadurecidos de forma democrática pela participação de segmentos sociais diversos;
- de que a diversidade é sempre enriquecedora se o convívio entre os diversos se faz com respeito, cuidado e admiração pelo conhecimento que cada pessoa traz da sua vi-

vência;

- de que as organizações da sociedade civil têm um papel importante de guardiãs da história da evolução social, das políticas de Estado e da memória da região para oferecer e lembrar aos novos governantes que o processo de desenvolvimento é uma construção cumulativa que demanda tempo e se apoia nos alicerces construídos por gerações e governos anteriores.

5.4 Dorinha Alvarenga – arquiteta urbanista (conselheira ONGs Fundação IBI Tecnologia Alternativa, 2008/2011 e 2018/2019, e sindicatos, Sinarq-MG, 2014/2015)

A experiência do colegiado tem se constituído em uma real experiência de democracia direta ampliada, participação e controle social por parte da sociedade civil. Os temas ambientais, como uso e controle das águas, saneamento básico, planejamento regional a partir de bacias hidrográficas, gestão de resíduos sólidos e aspectos pertinentes às áreas de mineração, têm sido pautados e colocados como pontos importantes na gestão metropolitana.

Em 2009, as entidades da área ambiental fizeram o Primeiro Fórum das ONGs da RMBH, com várias discussões sobre os aspectos ambientais da região metropolitana.

Algo extremamente interessante no colegiado tem sido o fato de as discussões com diferentes focos e interesses poderem ser aprofundadas com respeito, muitas vezes superando enfoques específicos e chegando a um denominador coletivo comum acima dos focos e interesses setoriais.

Cada segmento foi capaz de expor e defender suas visões, sempre na perspectiva de aprendizado coletivo de entender diferentes pontos de vista e diferentes perspectivas. Considero isso o ponto mais importante

nesses anos de convívio com diferentes entidades e diferentes segmentos no colegiado metropolitano.

6. O COLEGIADO METROPOLITANO E PRINCIPAIS AÇÕES EM ANDAMENTO

6.1 Comitê Técnico De Mobilidade Urbana Da Agência Metropolitana

Esterlino Luciano Campos Medrado (Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil, segmento empresarial, 2017/2019)

O Colegiado Metropolitano participou desde a criação do Comitê Técnico de Mobilidade Urbana da ARMBH, em 2009, trazendo para os debates técnicos a percepção da sociedade, cada vez mais clara, de que as causas básicas do caos urbano das grandes metrópoles estão na ausência de políticas públicas de planejamento urbano, particularmente no tocante à logística de mobilidade e ao abastecimento urbano. Os planos diretores centrados no uso e na ocupação do solo não reconhecem a economia urbana e seus impactos na mobilidade e no abastecimento urbano.

Os debates, em geral, inclusive da mídia especializada, restringem as informações e limitam a mobilidade urbana às questões tão somente de trânsito e transporte de passageiros. A mobilidade é a movimentação de pessoas, veículos e cargas em direção ao trabalho (48% de acordo com a última Pesquisa Origem-Destino RMBH, em 2012), à escola (28%), aos serviços de saúde, ao consumo, ao lazer e à volta para casa.

O caos no trânsito não é causa e sim consequência do crescimento desordenado pela insuficiência de políticas públicas de planejamento urbano das grandes cidades. Se o caos no tráfego de veículos e pessoas não é causa, temos de importar, desenvolver e criar novos conhecimentos de planejamento urbano, com uma nova “inteligência” no

ordenamento para a mobilidade e melhores práticas para o abastecimento dos grandes centros urbanos.

Todos os agentes da mobilidade contribuem para a desorganização e o caos urbano. Uns de forma mais intensa, outros menos. Todos os usuários dos grandes centros urbanos carecem de uma nova consciência coletiva em favor da RMBH para evitar um mal maior que pode ser agravado rapidamente.

As ações e políticas públicas que tratam da mobilidade urbana serão mais eficazes se adotadas estratégias de inclusão na nova ordem coletiva para uma RMBH melhor.

Os objetivos das políticas públicas não serão alcançados conforme o resultado desejado se circunscritos a medidas temporárias de restrição e excludentes que têm como causas estruturais:

- desequilíbrio entre a oferta e a demanda da estrutura viária;
- planejamento urbano apartado do fluxo de trânsito e da logística de abastecimento urbano;
- investimentos públicos e privados insuficientes no transporte de massa;
- investimentos públicos insuficientes na estrutura viária;
- baixa capacidade de desenvolvimento/implantação de alternativas viárias que redesenhem o planejamento original das cidades, aliviando o fluxo de veículos do perímetro interno delas, onde se concentram os gargalos maiores;
- uso do carro de passeio/trabalho/locomção;

A solução para o caos urbano inclui o ordenamento e a disciplina da circulação de pedestres e veículos de carga e passageiros,

regulados sem prejuízo para as atividades econômicas produtivas, geradoras de emprego, renda e impostos. A economia urbana é que determina a mobilidade. O Colegiado Metropolitano propôs ao Comitê Técnico da ARMBH as vias de acesso para os avanços da mobilidade e da logística de abastecimento metropolitano:

- reconhecer a mobilidade urbana como fator de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental, melhorando o ambiente de negócios para geração de oportunidades de emprego, renda e arrecadação tributária;
- intensificar os esforços do setor público e privado para atrair universidades e centros de pesquisa para produção científica voltada para a demanda verdadeira do mercado, prioritariamente para o desenvolvimento de metodologias de pesquisa de fluxos e movimentação de pessoas, veículos e cargas urbanas e para a formação de bancos de dados e informações técnicas em base científica;
- diminuir de decenal para quinquenal a pesquisa OD domiciliar;
- elaboração de pesquisa OD metropolitana de cargas com base em e-documentos fiscais: e-NF, e-Conhecimento de Embarque e e-Manifesto de Carga;
- elaboração do plano de mobilidade e de logística de abastecimento metropolitano ;
- disseminar nas escolas profissionalizantes, cursos superiores, de pós-graduação e de tecnologia o ensino de mobilidade e logística urbana de cargas com foco tanto na gestão da cadeia de suprimentos como na operação, particularmente nos programas profissionalizantes para empreendedores do comércio, da indústria, serviços especializados e dos transportes. Deslocar a mobilidade e a logística de distribuição e abastecimento do braço da ciência da engenharia para o braço da gestão, da operação e da integração

dos processos no sistema de gestão;

- ampliar os esforços de desenvolvimento e implantação do PlanMob Metropolitano de forma compartilhada: o setor público, os setores produtivos privados e as universidades adotando como referência os marcos e fundamentos da economia urbana;
- dar sequência à busca de conhecimentos, experiências e soluções para a mobilidade urbana, identificando as melhores práticas mundiais, especialmente os avanços tecnológicos (ITS) para tornar a RMBH inteligente, conectada e integrada;
- sem prejuízo para a segurança dos contratos em vigor, desenvolver tecnicamente um novo modelo de financiamento das tarifas públicas. O modelo atual torna o transporte de passageiros socialmente injusto, financiado 100% pelos usuários, inclusive os impostos e as gratuidades. O transporte de passageiros é caro e incompatível com o nível de renda da população usuária, razão pela qual a demanda vem caindo nos últimos dez anos. Os modelos de habitação de interesse social, até então, estão a cada dia mais distantes dos empregos e dos serviços essenciais. A unidade básica de custo do transporte é o quilômetro rodado, logo, quanto mais distante, maiores serão as tarifas.

O transporte de passageiros da RMBH carrega sobreposição de linhas municipais e metropolitanas e está sob governanças divorciadas a nível estadual, metropolitano e municipal.

Embora reconhecidos os avanços nos últimos anos, tenhamos todos a consciência coletiva de reconhecer o estágio de atraso em que nos encontramos no trato da mobilidade urbana, particularmente no que se refere à logística do abastecimento urbano. São 20 anos de defasagem no conhecimento e pelo menos cinco anos na adoção de soluções eficazes da mobilidade urbana. A RMBH está, ainda, com a mobilidade e o abastecimento

urbano no estágio pré-caótico.

A partir da aprovação do Estatuto da Metrôpole, o colegiado abriu os debates para avanços no planejamento metropolitano:

- desenvolver modelos de medição dos impactos econômicos da mobilidade urbana;
- desenvolver modelos de medição dos impactos econômicos dos danos ambientais provocados pelo caos urbano;
- desenvolver estudos e tecnologia para a agricultura familiar urbana em pequenas áreas, particularmente áreas degradadas, para tornar a RMBH autossustentável em hortifrutigranjeiros;

O colegiado sempre traz ao debate análises sobre a dimensão e efetividade das “funções públicas de interesse comum” e soluções para os problemas e a complexidade da governança metropolitana da RMBH, composta por 34 municípios com grande desigualdade de oportunidades e de desenvolvimento socioeconômico.

6.2 - Comitê De Habitação De Interesse Social Da Agência Metropolitana

Renato Ferreira Machado Michel (conselheiro metropolitano, segmento empresarial, 2018/2019)

Em razão de o Comitê de Habitação de Interesse Social ter sido criado apenas recentemente, o colegiado participou ativamente das três reuniões convocadas. Houve apenas apresentações das posições de cada membro do comitê.

Atualmente, o comitê aguarda posicionamento da nova gestão da Agência Metro-

politana sobre a continuidade das reuniões.

7. PREPARAÇÃO DA VII CONFERÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA

7.1 - Demanda do colegiado metropolitano da sociedade civil

Desde a Primeira Conferência Metropolitana, a sociedade civil demanda a ampliação da sua representação de dois para cinco membros, um de cada segmento em que se organiza o colegiado: empresários, entidades de ensino, pesquisa e representação profissional, movimentos populares, ONGs e sindicatos de trabalhadores.

Em 2011 e 2012, foi apresentada à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembleia Legislativa uma proposta nesse sentido, incorporando ainda a representação de vereadores metropolitanos, com três membros. Essa reivindicação se fez por ocasião da tramitação do PLC 13/2011, encaminhado pelo Governo do Estado.

Ver quadro com a comparação de propostas diversas.

QUADRO 1- DEMANDA DA SOCIEDADE CIVIL PARA ALTERAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO

| REPRESENTAÇÕES | Lei Complementar 89/2006 | Projeto de Lei PLC- 13/2011 | Demanda Sociedade Civil |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Executivo Estadual | 5 | 5 | 5 |
| Assembleia Legislativa | 2 | 2 | 2 |
| Municípios* | 7 | 7 | 7 |
| Vereadores** | - | 3 | 3 |
| Sociedade Civil *** | 2 | 2 | 5 |
| TOTAL | 16 | 19 | 22 |

NOTAS:

* MUNICÍPIOS: 2 de BH, 1 de Contagem, 1 de Betim + 3 dos demais municípios. Os 3 são eleitos em Conferência Metropolitana.

** VEREADORES: no PLC 13/2011 – 1 vereador de BH e 2 dos demais municípios, a serem eleitos em Conferência Metropolitana

*** SOCIEDADE CIVIL: a reivindicação (aprovada na 1ª Conferência Metropolitana e reiterada na 2ª Conferência Metropolitana) é passar de 2s para 50 conselheiros, representando os 5 segmentos da sociedade civil: Empresários, ONGs, Movimentos Sociais, Sindicatos de Trabalhadores e Acadêmicos/Profissionais. Os Conselheiros da Sociedade Civil são eleitos

também em Conferência Metropolitana.

7.2 O colegiado metropolitano da sociedade civil: possibilidades e perspectivas

André Henrique de Brito Veloso (Colegiado Metropolitano, segmento ONGS, 2018/2019)

Como se viu ao longo deste texto, a atuação do Colegiado Metropolitano sempre esteve focada no processo de apoio, orientação e mobilização para a representação da sociedade civil no Conselho Metropolitano. Em alguns momentos, reuniões e eventos visando mobilizações mais amplas também foram realizados.

O processo de suporte à participação da sociedade civil só pode se dar enquanto o arranjo para a gestão e governança metropolitana for efetivo. Nesse sentido, é fundamental tanto a demanda de ampliação do número de representantes da sociedade civil no Colegiado Metropolitano como a reformulação da própria estrutura de governança, que hoje alija grande parte das funções públicas de interesse comum da esfera de atuação efetiva da Agência, da Assembleia e do Conselho Metropolitano. A título de exemplo, a mobilidade urbana hoje se divide em atribuições assumidas pela Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (antiga Setop), o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DEER/MG e a Agência Metropolitana no âmbito do Executivo.

Há que se ressaltar também que pode se mostrar de frágil sustentação a perspectiva de sociedade civil tomada pelo poder público e corroborada pela estrutura de governança e, em última medida, pelo Colegiado Metropolitano. Como explicitado no texto, houve momentos de votação em que ocorreram divergências entre a representação empresarial e a de movimentos populares da sociedade civil. Não há razão para supor consenso e unidade em sua atuação, dado o conflito de interesses em questões relativas

ao uso e parcelamento do solo metropolitano, às suas possibilidades econômicas e ambientais. Se esse fato é explicitado no processo de escolha dos membros do colegiado e do conselho, o cotidiano da última composição do colegiado mostrou que essas divergências podem gerar o esvaziamento e a desmobilização do colegiado.

Considerando esses obstáculos, o colegiado necessita se vincular a processos mais amplos de mobilização social, que deem sentido mais claro à sua participação no Conselho Metropolitano – e que explicitem, inclusive, as limitações que possuem os dois votos da sociedade civil em um arranjo metropolitano ainda incompleto e limitado como o da RMBH (em que pese seu papel de vanguarda no cenário nacional). Isso só se dará se o colegiado se abrir para participação mais ampla de setores da sociedade civil organizada que buscam efetivar a cidadania metropolitana na prática, como os lugares de urbanidade metropolitana e movimentos sociais e coletivos de luta por habitação e mobilidade urbana. A efetividade do colegiado, portanto, não se dá nas portas fechadas de um conselho metropolitano. Pelo contrário, ela só se dará em um processo de renovação em constante movimento que, ao buscar estar ao lado da movimentação social na RMBH, se coloque como instrumento de atuação e de diálogo e de explicitação das contradições inerentes ao poder público e aos diversos setores da sociedade civil.

8. Entidades e pessoas que participaram e participam do colegiado metropolitano da sociedade civil de 2008 a 2019

2008/2009

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais –

Crea-MG - José Abílio Belo Pereira

Conselho Regional de Economia-MG -
Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira

Universidade Federal de MG – UFMG
- Jupira Gomes de Mendonça – substituída
por Geraldo Magela

Associação Brasileira de Engenharia
Sanitária – Maeli Estrela Borges

EMPRESÁRIOS

Federação das Indústrias de Minas Ge-
rais – Fiemg - Teodomiro Diniz Camargos

Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo
Horizonte – CDL - Heloísa Guimarães Vidi-
gal Rezende

Sindicato da Indústria da Construção
Civil do Estado de Minas Gerais – Sindus-
con - Daniel Ítalo Richard Furletti

Sindicato das Empresas de Transpor-
te de Passageiros Metropolitano – Sintran
- Mônica Andrea Siebler Gomes –

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

União Metropolitana por Moradia -
Antônia de Pádua

União Municipal de Moradia Popular -
Leila Soares Ferreira da Silva

Associação Comunitária dos Morado-
res do Bairro Nossa Senhora das Graças -
Vilson Caetano

Associação dos Moradores do Bairro
Serra Dourada - Ronaldo Silvestre da Silva

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

Verde Água, representando a OSCIP

Instituto de Autodesenvolvimento – IAD -
Ana Beatriz Marques Silva

Fundação IBI – Ecologia e Educação -
Maria Auxiliadora Alvarenga

Instituto Horizontes - Rodrigo Ferreira
Andrade

Instituto Estadual Pró Cidadania-BH -
Marco Aurélio Costa

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Sindicato dos Economistas de Minas
Gerais - Adriano Porto Miglio

Central Única dos Trabalhadores –
CUT- BH - Gislene Gonçalves dos Reis

Sindicato dos Trabalhadores nas In-
dústrias de Purificação e Distribuição de
Água e em Serviços de Esgoto do Estado de
Minas Gerais – Sindágua-MG - Rita de Cá-
cia Maciel G. Senesi, Gilberto Santos e João
Batista Filho

Sindicato dos Médicos de Minas Gerais
- Paulo Eustáquio Marra Pinto

2010/2011

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Conselho Regional de Engenharia, Ar-
quitetura e Agronomia de Minas Gerais –
CREA-MG - José Abílio Belo Pereira

Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB
-MG - Jurema Marteleto Rugani

Associação dos Profissionais Liberais
de Engenharia, Arquitetura, Agrimensura
e Agronomia da PBH – APLENA - Júlio de

Marco

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG - Alisson Flávio Barbieri e Geraldo Magela Costa

Associação Brasileira de Engenheiros Civis – ABENC - Ronaldo Sergio Santos Bartholo

Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES-MG - Maeli Estrela

EMPRESÁRIOS

CMI-Secovi-MG - José Carlos Manetta

Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais – Sinduscon - Daniel Ítalo Richard Furletti

Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg - Teodomiro Diniz Camargos

Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de Minas Gerais – Sicepot - Marcelo de Cerqueira Viana

Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco - Murilo de Mello Campos

Sindicato do Comércio Varejista de Derivados do Petróleo do Estado de Minas Gerais – Minaspetro - Márcio Croso Soares

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

Associação Comunitária dos Chacareiros do Maravilha Acomchama - Tarcísio de Paula Cardoso

Associação Comunitária e Habitacional do Bairro Mantiqueira - Gislene Gonçalves dos Reis

União por Moradia Popular de Betim -

Leila Soares Ferreira da Silva

Sociedade Pró-Melhoramentos do Bairro São Geraldo – Soproger - Ademir Martins Bento

União Metropolitana por Moradia - Antônia de Pádua

Núcleo de Mulheres Noroeste - Gildete Mafra de Souza

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

Fundação IBI Tecnologia Alternativa - Maria Auxiliadora Afonso Alvarenga

Brigada 1 - Nilson das Mercês

Instituto Brasileiro para Estudo e Desenvolvimento do Setor de Saúde – Ibedess - Carlos Eduardo Ferreira e Cesar Augusto de Barros Vieira

Instituto Horizontes - Rodrigo Ferreira Andrade

Instituto de Estudos Pró-Cidadania – Pró-Città - Jane de Souza e Silva

Instituto Guaycui - SOS Rio das Velhas/Projeto Manuelzão - José de Castro Procópio

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado de Minas Gerais – Sindagua-MG - Gilberto dos Santos

Sindicato dos Empregados em Empresas de Transportes Metroviários e Conexos de Minas Gerais – Sindimetro - Almir Duar-

te de Jesus

Sindicato dos Arquitetos no Estado de Minas Gerais – Sinarq-MG - Eduardo Fajardo Soares

Sindicato dos Jornalistas Profissionais – SJPMG - Rogério Raimundo Hilário

Sindicatos dos Economistas – Sindecon - Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira

2012/2013

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Aplena - Júlio César de Marco

Crea-MG - José Abílio Belo Pereira

Izabela Hendrix - Karine Gobçalves Carneiro

Escola de Arquitetura da UFMG - Jupira Gomes de Mendonça

Instituto de Arquitetos do Brasil - Cláudia Pereira Pires

EMPRESÁRIOS

Seconci-MG - Ivon Ribeiro de Godoi

Sinduscon-MG - Jarbas Nassif Gonçalves

Fiemg - Teodomiro Diniz Camargos

Câmara do Mercado Imobiliário MG -

José Carlos Manetta

Sindserr - Reinan Jackson de Faria

Sindimov - Rodrigo Reis Fernandes

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

Associação Comunitária Residencial Visão - Altair Gomes da Silva

Ascoharbp - Gislene Gonçalves dos Reis

Associação Sem Casa Betânia - Maria das Graças de Souza Ferreira

Pastoral Metropolitana dos Sem Casa - Maria Helena Gomes Fonseca

Associação Quilombola da Comunidade Mangueiras - Maurício Moreira dos Santos

Ascapaz - Nelsira Conceição Ribeiro

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

Fundação Israel Pinheiro - Péricles Antônio Matar de Oliveira

Brigada 1 - Thaís Helena da Costa Porfírio

Associação dos Condomínios Horizontais - Mônica Beatriz de Mingo Lussy

Centro de Vida Independente – BH - Katia Ferraz Ferreira

Ibedess - Virgílio Baião Carneiro

Gmarq - Gabriel Veloso da Rocha Pe-

reira

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Sinarq-MG - Maria Auxiliadora Afonso Alvarenga

Sinaenco - Emmerson Ferreira da Silva

2014/2015

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Aplena - Flávia Mourão e Luciane Cunha S. Melo

CAU – André Veloso da Silva e Célia M. S. Cardoso

Crea-MG – José Abílio Belo Pereira

IAB – Rosilene Guedes Souza e Cláudia Pires

Ibedess - Cesar Vieira

UFMG – Rita de Cássia Lucena Velloso

EMPRESÁRIOS

CDL-BH - Lucas Pitta Maciel

Fiemg – Teodomiro Diniz Camargos

Fiemg JR – Daniel Magalhães Junqueira

Fetcemg/Setcemg - Esterlino Luciano Campos Medrado

Sinaenco-MG - Murilo de Mello Cam-

pos

Sinduscon - Renato F. M. Michel

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

Associação Comunitária e Habitacional dos Bairros Rio Branco e Piratininga /

Movimento Popular - Gislene Gonçalves dos Reis

Associação Comunitária do Bairro Maria Adélia – (Rio Acima) – Maria das Graças Frederico

Associação Quilombola – Maurício Moreira

Associação Veredas - Júlio Bernardes

Conselho do Idoso – Maria da Conceição

Pastoral Metropolitana dos Sem Casa – Gladstone Otoni Anjos

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

Arca Amaserra - Simone A. Botrel

ACH - Paulo A. S. Passos (Conselheiro Metropolitano)

Centro de Vida Independente de Belo Horizonte – CVI-BH - Kátia Ferraz

Instituto Gesois – Gesner Belisário Jr.

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Sinarq-MG - Maria Auxiliadora Alva-

renga e Dulce Magalhães

Sindagua-MG - Gilberto dos Santos

Sind-UTE - Nanci R. Menezes

2016/2017

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Departamento MG, Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-MG - José Abílio Belo Pereira

Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais – CAU-MG - Mônica Cada-val Bedê

Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – Abes–MG – Maeli Estrela

EMPRESÁRIOS

Câmara do Mercado Imobiliário – CMI / Secovi MG - Adriano Nascimento Manetta

Federação e Sindicato de Empresas de Transportes de Carga de MG / Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de MG – Fetcemg/Setcemg - Esterlino Luciano Campos Medrado

Federação das Indústrias de MG – Fiemg - Frederico José Gervasio Aburachid e Gabriela Bernarde Lopes

Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de MG - Gilson Almeida Vilela

Câmara dos Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte – CDL-BH - Lourdes Maria Rodrigues de Aguiar

Sindicato da Indústria da Construção Civil de MG – Sinduscon-MG - Renato Fer-

reira Machado Michel

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

Associação Comunitária e Habitacional dos Bairros Rio Branco e Piratininga - Gislene Gonçalves Dos Reis

Movimento Mineiro de Habitação - Gladstone Otoni Anjos

Associação Comunitária Regional de Casa Branca - Regina Célia Frederico Vieira

Frente pela Cidadania Metropolitana - Heloisa Schmidt de Andrade

Central dos Movimentos Populares - Antonia de Pádua

Núcleo Sem Casa Santíssima Trindade - Benedita Dias dos Santos Souza

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

IBI Tecnologia Alternativa - Ana Paula Saliba

Observatório das Políticas Públicas de Santa Luzia - Maria das Graças Martins Frederico Moreira

Espaço Sócio-cultural Diadorim - Gecilma Ribeiro Martins

Associação Cultural Afro-Brasileira Betim Cor Brazil - Marlene Bento

Abppaz - Domingos Lopes Lima Júnior

Instituto Horizontes - Teodomiro Diniz Camargos

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Sindicato dos Trabalhadores nas In-

dústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Santa Luzia - Raimundo de Paula

2018/2019

ENSINO, PESQUISA E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

IAB-MG - José Abílio Belo Pereira

Crea-MG - Oswaldo Dehon Roque Reis

Ceurb - Rafael dos Reis Ribeiro

Sociedade Mineira de Engenheiros – SME - Ronderson Queiroz Hilario

EMPRESÁRIOS

Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais - Adriano Nascimento Manetta

Federação e Sindicato de Empresas de Transportes de Carga de MG / Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de MG – Fetcemg/Setcemg - Esterlino Luciano Campos Medrado

Federação das Indústrias de MG – Fiemg - Frederico José Gervasio Aburachid

Sindpautras - Jeferson Gazolla

CDL-BH - Joel Henrique Souza

Sinduscon-MG - Renato Ferreira Machado Michel

MOVIMENTOS POPULARES E SOCIAIS

Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade - Benedita Dias dos Santos Souza

Associação Pró-Moradia Nova Cacho-

eirinha-BH - Cornelia de Souza Pimenta

Parangole - Heloisa Schmidt de Andrade

União Metropolitana por Moradia Popular - Leila Soares Ferreira da Silva

Associação Comunidade Ativa Boa Esperança Cativa - Maria das Graças Martins Frederico Moreira

Frente pela Cidadania Metropolitana – Sidirley Anderson Dias Bento

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

Associação Sociocultural Diadorim - Adriana Alves Lara

BH em Ciclo - Amanda Cristine Alves Corradi

Movimento Nossa BH - Andre Henrique De Brito Veloso

Aprovagem - Geraldo Ferreira Pinto

Fundação IBI Tecnologia Alternativa - Maria Auxiliadora Afonso Alvarenga

Instituto Horizontes – Teodomiro Diniz Camargos

SINDICATOS DE TRABALHADORES

Fetaemg - Rômulo Luis Campos

ESTREITA RELAÇÃO ENTRE A METRÓPOLE E SUA MOBILIDADE:

LIÇÕES DO PASSADO PARA AÇÕES DE FUTURO SOBRE O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Marcelo Cintra do Amaral

1. INTRODUÇÃO

A mobilidade participa da definição da cidade. [...] São as avaliações das famílias e das empresas para organizar sua mobilidade em função de sua localização, e reciprocamente, que modelam e desenham a cidade. (WIEL, 2002, p. 16, tradução nossa).

O urbanista francês Marc Wiel (2002, 2005) defende a indissociação entre urbanismo e transporte ao tratar do que denomina transição urbana¹, apontando que os fluxos de deslocamentos constituem o lado dinâmico de uma realidade que parece estática, pelo fato de que os estabelecimentos mudam sua localização lentamente. Em suas palavras, cidade e mobilidade se produzem mutuamente e se explicam reciprocamente. Os processos urbanos que formaram a metrópole belo-horizontina seguramente foram compostos em grande parte pelos serviços e infraestrutura de mobilidade, e, ainda hoje, pensar a Região Metropolitana de Belo Horizonte é pensar sua mobilidade e o quanto ela garante que a conectividade e a acessibilidade assegurem direitos e oportunidades a seus moradores.

Ao longo dos anos, ora planejadas, ora sem coordenação, as políticas públicas (e suas ausências) permitiram e induziram a concentração de boa parte das oportunidades de emprego, renda e serviços públicos bem estruturados. Por sua vez, a maior parte da população precisou buscar soluções

¹ Nos termos de Wiel (1999), a transição urbana seria o processo de transformação das cidades ao longo do século XX, de cidades pedestre, onde a maioria dos deslocamentos eram realizados a pé, para cidades motorizadas, com predominância de viagens urbanas motorizadas.

próprias de moradia em lugares que, em muitos casos, são bem distantes daqueles locais onde as oportunidades estavam concentradas. Assim, a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi se formando por ações, inações e reações, que criavam ao mesmo tempo soluções e problemas.

A mobilidade foi se formando junto, ora com novas linhas de ônibus para atender aos novos loteamentos, ora com condomínios fechados que se fechavam aos serviços de transporte; ora dependendo do ônibus, ora do automóvel, mas sempre clamando pelo metrô. Guardando sempre em suas entranhas uma cidade lenta e próxima, que se percorre a pé e de bicicleta e que é invisível aos olhares das políticas metropolitanas.

O presente artigo trata desta metrópole rápida e lenta, (des)conectada e (in)acessível, que se apresenta hoje com inúmeros problemas e algumas soluções. Resgata algumas das ações e esperanças dos últimos dez anos e procura apontar possibilidades e perspectivas para sua mobilidade, sempre associada aos processos de localização.

Atualmente, a Região Metropolitana de Belo Horizonte é a terceira maior do Brasil, com 34 municípios, 2,5 milhões de habitantes em BH e mais 2,7 milhões nos demais municípios, com uma das maiores taxas de motorização do Brasil (0,60 veículo por habitante), totalizando 3,184 milhões de veículos, sendo 94,06% veículos leves (carros, caminhonetes, caminhonetes, utilitários, motocicletas, motonetas e afins). Destes, as motos têm crescido mais rapidamente, de maneira que já totalizam 483.172 veículos, ou 15,17% do total geral (dados do Denatran e IBGE de julho de 2018).

Nos últimos dez anos, o planejamento e a gestão da RMBH passaram por importantes transformações, mas que ainda não foram capazes de interferir na mobilidade metropolitana. A Agência Metropolitana foi criada no meio de um intenso processo de

motorização da metrópole. Em 2002, 44,5% da população se locomovia de transporte coletivo e, em 2012, esse número caiu para 31,4%, segundo dados da Pesquisa Origem e Destino (OD) de ambos os anos. Nesse mesmo período, o uso do carro aumentou de 20,8% do total dos deslocamentos em 2002 para 30,8% em 2012.

O impacto da mobilidade no dia a dia da metrópole se reflete em aumento da poluição sonora, crescimento das emissões de gases de efeito estufa e de poluentes locais, vias cada vez mais congestionadas, pessoas perdendo suas casas para dar lugar a viadutos e avenidas mais largas, perda de espaço público para trânsito privado de automóveis, motoristas estressados e alto número de atropelados, feridos e mortos no trânsito. Isso tudo sem falar nos impactos financeiros na saúde pública gerados, especialmente, pelos atropelamentos, por mortes e pelo tempo gasto em engarrafamentos.

Se o modelo de crescimento da RMBH tem significado perdas humanas, sociais, econômicas e ambientais, seria possível inverter a atual lógica e tornar a mobilidade urbana da RMBH um fator de reequilíbrio urbano e metropolitano?

O que se pretende aqui é contribuir para a construção dessa inversão, partindo de uma leitura da produção do espaço metropolitano associada à sua mobilidade, como forma de se evidenciar a formação dos problemas e de estimular possibilidades futuras. Parte desse resgate havia sido feita durante minha pesquisa de doutorado (Amaral, 2015), que foi utilizado como referência e complementado. Nesse resgate, está destacado o momento da retomada da gestão metropolitana há dez anos e seus reflexos na mobilidade, apontando para a necessidade de consolidação da gestão metropolitana com a mobilidade tendo o papel de conectividade e acessibilidade, de forma a

enfrentar os problemas e desafios atuais.

Em seguida, destaca-se um dos desafios atuais da gestão metropolitana, que é o fortalecimento da governança metropolitana da mobilidade urbana, a partir da consolidação do processo de planejamento metropolitano em curso. Fecha o artigo, a título de conclusão, o apontamento de algumas possibilidades futuras para o processo de planejamento, especialmente pensado para reforçar as centralidades propostas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PPDI e tornar o Plano de Mobilidade da RMBH um marco de referência inovador.

2. RESGATE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA METRÓPOLE DE BELO HORIZONTE²

Se mobilidade e cidade (no caso, a cidade-metrópole de Belo Horizonte) são indissociáveis, torna-se relevante resgatar um pouco da produção do espaço de forma integrada à sua mobilidade.

Bem no seu início, imperava em Belo Horizonte a lentidão homogênea da cidade pedestre, sem carros e sem transporte. Havia uma quase hegemonia do modo a pé como solução para as necessidades dos deslocamentos – ainda muito curtos –, com complementação de modos por tração ani-

mal para carga e para a elite.

O primeiro passo para a estruturação do transporte coletivo antecedeu a cidade e foi a construção do ramal da Estrada de Ferro Central do Brasil, que ligava a Praça da Estação ao Bairro General Carneiro, no município de Sabará, e que possuía um trecho entre a Praça da Estação e a Praça da Liberdade. Em seu planejamento inicial, o transporte coletivo pensado para a capital foi o bonde elétrico, que iniciou a operação cinco anos depois da inauguração da cidade, em 1902. A partir daí a formação do espaço urbano de Belo Horizonte esteve sempre associada à ampliação das linhas de bonde, cuja expansão gradativa gerou forte transformação no espaço urbano, preparando a cidade para um verdadeiro salto populacional e para a metropolização posterior.

O crescimento demográfico e do setor de serviços da capital na primeira metade do século XX foi enorme, com surpreendentemente crescimento do setor industrial que definiu o início da metrópole. A mancha urbana ultrapassou a área planejada com a expansão das linhas de bonde e com o serviço de ônibus iniciado em 1923. Nessa época, viabilizaram-se os grandes eixos, como a Avenida Amazonas e a Antônio Carlos. A cidade se consolidou e novos bairros se firmaram no eixo Oeste, Noroeste e Norte por meio de novos loteamentos.

Essa primeira fase da história da cidade se encerrou com uma reestruturação urbana, promovida durante o governo Juscelino Kubitschek (entre 1940 e 1945), quando o desenvolvimento industrial de Belo Horizonte ultrapassou os limites do município na direção do eixo Oeste, especialmente Contagem e, posteriormente, Betim. Foi criada por lei a Cidade Industrial em Contagem, inaugurada em 1946 e que se consolidou apenas na década de 1950.

Considera-se que a cidade começou a virar uma metrópole nas décadas de 1960 e

² Baseado em parte nos capítulos 3 e 4 da tese “A mobilidade da cidade aos pedaços” (AMARAL, 2015), respectivamente nomeados de “A formação de Belo Horizonte: processos de segregação e produção da cidade que é cidade” e “Identificando quatro questões na [mobili]cidade de Belo Horizonte. Por sua vez, esses capítulos trazem muito de três obras de referência, que recomendamos para quem quiser se aprofundar no tema: o livro “Belo Horizonte: espaços e tempos em construção”, coordenado por Roberto Luís Monte-Mór (1994), o “Projeto BH Século XXI” do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG (2004) e a pesquisa “Omnibus – uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte” da Fundação João Pinheiro (1996).

1970, com explosão populacional ainda mais intensa que na primeira metade do século XX. Se em 1950 a população era de 352.724 pessoas, essa quantidade foi multiplicada por cinco em trinta anos, chegando a quase um 1,8 milhão de habitantes em 1980. Os problemas urbanos e de mobilidade se agravaram nessas décadas, com o aumento de mais de 50 mil pessoas por ano na cidade e entre 30 e 40 mil a mais na RMBH. As galopantes demandas cresciam em proporção geométrica enquanto as soluções chegavam em proporção linear.

Em paralelo ao impressionante crescimento populacional, o crescimento espacial foi fruto de dois grandes movimentos interligados: o processo de industrialização e intervenções públicas estruturadoras da ocupação do espaço e a atuação do capital imobiliário na produção de habitação (COSTA, 1994). Mesmo assim, a questão habitacional foi se agravando com o passar do tempo, provocando processos de ocupação ilegal dos espaços (vilas e favelas) e o surgimento de loteamentos populares. Foi na periferia da metrópole que uma parte do capital imobiliário vislumbrou as condições favoráveis para um produto específico: o lote popular. Não se trata de movimento espontâneo e informal, mas, antes de tudo, produto da incapacidade do Estado de atender a demanda e o surgimento de uma versão capitalista periférica do processo de suburbanização, que chegou a produzir 85.000 lotes entre 1975 e 1979.

O resultado dessa ocupação espacial das periferias, por meio de loteamentos populares, em sua maioria de péssima qualidade, foi a concentração espacial desses loteamentos em “bolsões-dormitório”, que não foram alvo de investimento público – pelo menos não nesse primeiro momento –, não recebendo bens e serviços de consumo coletivo, sendo a linha de ônibus o primeiro serviço a ser conquistado.

A década de 1970 foi de consolidação

do processo de industrialização, expansão do setor de serviços e expansão da mancha urbana para o Norte e o Oeste. Nesse período, iniciou-se ainda um processo de descentralização do comércio em direção à Savassi, que posteriormente ultrapassou as barreiras topográficas e se instalou no Belvedere, com o BH Shopping, em 1979. É importante destacar nessa época a existência de duas centralidades regionais: Barreiro e Venda Nova, que ainda sem condições de competir com o Hipercentro, supriam parte dos serviços “regionais”. Esboçou-se também uma mudança de uso no eixo da Avenida Pedro II e o início de comercialização na Avenida Cristiano Machado, que só se consolidou anos mais tarde.

Em uma metrópole carente de tudo (transporte coletivo, habitação, serviços de água e esgoto), registrou-se o fortalecimento do modelo de transporte baseado no automóvel, que começou a contribuir para os problemas urbanos, com o início de congestionamentos. As intervenções do início da década de 1970 reestruturaram o tráfego de veículos, abrindo e alargando vias, com projetos de circulação que privilegiavam o automóvel. De um lado, a cidade prestes a se tornar metrópole confirmava a tendência rodoviarista associada ao processo de periferização, enquanto o modo ônibus consolidava-se como predominante no transporte coletivo (CARDOSO, 2007).

Refletindo o que acontecia em todo o Brasil, Belo Horizonte começava a se transformar na cidade automóvel, preparando seu espaço para essa transformação. O automóvel e a indústria automobilística (não é sem motivo que a Fiat foi atraída para a RMBH nesse período) eram símbolos do milagre econômico, e as vozes contrárias a essas opções se calavam ou não eram ouvidas. Os recursos financeiros iam sendo a cada dia mais destinados à expansão do sistema viário, com o poder público passando a investir em planos voltados para a fluidez do trânsito

na área central.

Importante destacar que, em 1974, logo após a criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, foi instituída a autarquia estadual que seria o órgão gestor da RMBH: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plambel (que surgiu a partir de grupo técnico da Fundação João Pinheiro, responsável pelo Plano Metropolitano de Belo Horizonte). O Plambel foi responsável por uma rica e extensa experiência de planejamento integrado, pela elaboração de diagnósticos e planos de alto nível técnico que foram implantados parcialmente na primeira metade da década de 1980. Belo Horizonte, sob a gestão metropolitana do Plambel e da Metrobel, começou a implantar grandes mudanças e a consolidar o processo de metropolização através de ocupação e adensamento dos novos espaços metropolitanos, marcados pela localização de populações de excluídos (alguns expulsos da capital e outros que migravam e já se instalavam na metrópole).

Como a população de Belo Horizonte diminuiu seu crescimento e a RMBH continuou em ritmo acelerado, é na metrópole que ocorreu o principal processo de desenvolvimento e que afetou diretamente a capital, que passou a ser sua fornecedora de empregos e serviços. De fato, entre 1950 e 1970, houve uma intensa ampliação do espaço metropolitano, mas a inércia de ocupação desse espaço se prolongou, passando pelos anos 1980, até os dias de hoje. No período que vai de 1980 a 2000 ocorreu, de fato, o boom populacional da RMBH. É o fenômeno de adensamento do espaço metropolitano que havia sido produzido nas décadas anteriores. Esse adensamento populacional foi marcado por movimentos migratórios, como analisam Souza e Britto (s.d.), que constatam sua forte associação ao processo de industrialização. Na RMBH, foram as migrações intraestaduais que contribuíram de forma significativa para a ocupação da me-

trópole, principalmente de sua periferia.

Enquanto isso, do lado sul da metrópole, houve também o que alguns autores denominam de periferização da riqueza, com ocupação dos migrantes mais ricos nos condomínios e loteamentos de Nova Lima, contribuindo para consolidar o Vetor Sul como espaço de condomínios fechados, dependentes do transporte individual motorizado.

Na década de 1980, mesmo destacando as positivas intervenções da Metrobel no sistema de transportes metropolitanos (a partir dos planos desenvolvidos pelo Plambel), estes não foram suficientes para suprir as carências geradas pelas trinta anos anteriores, ao contrário, os problemas urbanos e de transporte e trânsito continuavam crescendo em ritmo muito maior que a capacidade de intervenção pública, haja vista a multiplicação de população em vilas, favelas e loteamentos irregulares, o adensamento do espaço metropolitano produzido anteriormente e que provoca o espraiamento da metrópole e o aumento de demanda pelo transporte metropolitano, que pressiona aumento de custos sem aumentos de receitas. O cenário parece começar a mudar apenas no final dos anos 1980, com a onda de municipalização gerada com a nova Constituição e o início de administrações mais democráticas.

O início dos anos 1990 foi um período de inversão de escalas (intensos processos de municipalização, de correntes da Constituição de 1988, que tinha forte característica municipalista) e de prioridades (declara-se que a prioridade passa a ser o transporte coletivo e o não motorizado). O desenvolvimento econômico do país, após o Plano Real, acabou por gerar mais pressão sobre os transportes coletivos, com aumento do uso do automóvel e séria crise de mobilidade. Esta pressionou por uma mudança de paradigma para a mobilidade urbana sustentável, a partir da qual se começa a enxergar a possibilidade de reverter a cidade do automóvel para transformá-la em uma cidade

sustentável.

Durante cerca de quinze anos, a gestão municipal de transporte e trânsito passou por uma transição em direção à gestão de mobilidade urbana³, trazendo novos desafios para o desenvolvimento sustentável das cidades. A intensa busca de resultados da gestão da capital traz certa negação da metrópole, associada à forte centralização das políticas no âmbito da capital, que foi reforçada pela Lei Orgânica de 1990. Nesse período, registraram-se os processos de municipalização da gestão dos transportes em Belo Horizonte, Betim e Contagem, seguidos da municipalização da gestão do trânsito, motivada pela aprovação do novo Código de Trânsito Brasileiro, em 1997. De certa forma, nesse período, concentraram-se esforços na solução dos problemas municipais, mas se agravaram os metropolitanos.

3. A MOBILIDADE NA RETOMADA DA GESTÃO METROPOLITANA

Diversos fatores contribuíram para colocar a mobilidade urbana na agenda política brasileira nos últimos dez anos. Para citar apenas dois, tivemos, na década de 1990, um crescimento do poder aquisitivo associado ao controle inflacionário e, na década seguinte, a ampliação do crédito associada à forte expansão da indústria automobilística.

Nesse período, houve melhoria simultânea dos aspectos econômicos e sociais nas diversas escalas territoriais, ocasionada por sucessivos momentos de melhoria econômica, com ampliação do poder de compra e de padrões de consumo, provocando também um maior consumo do espaço. A dinamização do setor imobiliário nos anos 2010 trouxe consigo maior adensamento do município, expansão de empreendimentos de alta

renda para o Vetor Sul (Nova Lima e Brumadinho), e maior acesso à moradia próxima das centralidades em toda a RMBH.

Esse processo de aumento do poder de compra tem inúmeros aspectos positivos para as pessoas e para a cidade, possibilitando o acesso à moradia mais próxima das centralidades e maior adensamento urbano. Contudo, no tocante à mobilidade, provoca aumento das viagens motorizadas tanto dos mais ricos, quanto dos mais pobres, com mais carros em circulação e mais viagens por pessoa por dia. Apesar de uma crescente preocupação ambiental, alavancada pelo encontro ambiental no Rio, em 1992, há uma degradação das condições de realização dos deslocamentos nas metrópoles brasileiras, resultando no que se passou a chamar de crise da mobilidade.

Nessa época, no que se refere ao desenvolvimento econômico, PBH (2009) aponta crescimento econômico dos municípios da RMBH acima das principais metrópoles nacionais, sinalizando a descentralização comum às grandes metrópoles. No entanto, havia grande heterogeneidade no perfil da economia, mantendo-se a economia de Belo Horizonte focada no setor de serviços e outros com indústria significativa.

Em paralelo, apesar de significativos esforços das gestões municipais em Belo Horizonte, a capacidade de solução dos problemas era escassa, especialmente pela baixa capacidade de investimento em transporte público por parte do município. Os principais projetos com investimento estadual e/ou federal das décadas anteriores foram abandonados (caso do corredor de trólebus da Cristiano Machado) ou caminhavam a passos lentos (caso do metrô de superfície que aproveitava o leito ferroviário disponível).

Por um lado, a metrópole belo-horizontina sofria do enorme crescimento de problemas de conectividade e acessibilidade

³ Sobre esse período, consulte Leite e Amaral (2008), que apresentam um histórico da gestão do transporte e trânsito entre 1993 e 2008.

de, com significativa dependência da capital. Por outro lado, não se concretizavam as soluções eficazes para a escala metropolitana. Para piorar, o planejamento e gestão na escala metropolitana sofriam por descontinuidade e por descrédito, apesar de alguns esforços na consolidação de um Plano Diretor de Transporte de Passageiros sobre Trilhos (INECO, 1999) e na reestruturação do transporte coletivo metropolitano por ônibus, através do Plano Metropolitano⁴ de Transporte de Belo Horizonte - Metroplan⁵.

Enquanto isso, o processo de estadualização da gestão do metrô não foi concluído, apesar da criação da Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – Metrominas, pela Lei Estadual 12.590, de 1997, com finalidade de planejar, implantar, operar e explorar os serviços de transporte de passageiros sobre trilhos na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ainda hoje, o metrô de Belo Horizonte é administrado e operado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, vinculada ao Governo Federal.

A gestão metropolitana do território e da mobilidade começou a ser retomada com a redefinição da região metropolitana, em processo iniciado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, em 2004, que resultou na aprovação das leis complementares 88, 89 e

4 O Plano Diretor de Transporte de Passageiros sobre Trilhos foi etapa importante na consolidação das propostas futuras para o metrô na RMBH, mas, apesar de ter consolidado a necessidade de ampliação da Linha 1 (ampliação tanto de capacidade quanto trechos na direção Oeste) e as propostas das Linhas 2 (Barreiro/Hospitais) e 3 (Pampulha/Savassi), pouco se ampliou na capacidade da linha 1, e as demais linhas ainda não saíram do papel, apesar de início de obras no ramal Barreiro.

5 O Plano Metropolitano de Transporte de Belo Horizonte – Metroplan foi desenvolvido sob a supervisão da Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte – STU/BH, com a participação do Governo do Estado de Minas Gerais e da BHTRANS, tendo com ano-base 2002 e anos-horizonte 2010 e 2015. O seu relatório final data de 2005, tendo sido gradualmente abandonado, substituído pelo sistema de transporte objeto do Projeto Básico da Licitação de Concessão de 2007. Mais informações sobre a licitação: <http://transportes.mg.gov.br/index.php/component/gmg/page/2190-concessao-transporte-publico-2007>.

90, que estabeleceram novo arranjo institucional para gestão e planejamento das duas regiões metropolitanas do Estado (Belo Horizonte e Vale do Aço). O novo arranjo começou a se materializar em 2007, com a criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano dentro da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), a realização da Primeira Conferência Metropolitana, e a instalação do Conselho Deliberativo, da Assembleia Metropolitana e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano foi instituída pela Lei Complementar 107 de 2009, mesmo ano em que se iniciou a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI, peça fundamental de orientação territorial e de gestão desde então. Elaborado de maneira participativa e com inovações metodológicas, a mobilidade urbana passa a ser entendida como um tema transversal ao planejamento metropolitano e que tem como função potencial garantir a acessibilidade e conectividade do território.

Conforme o PDDI (ARMBH, 2011) em seu volume 1, que trata da proposta de reestruturação territorial metropolitana, a cidade metropolitana começa então a surgir em torno do conceito de urbanicidade, com inversão de prioridades territoriais, definindo as periferias metropolitanas como prioritárias. Difícil de resumir, o PDDI parte desta reestruturação do território, que seguramente dependerá fortemente da reestruturação da mobilidade por essa intrínseca associação entre espaço e deslocamento já apresentada no resgate da formação da metrópole. As transformações espaciais do PDDI se desdobram em duas macropolíticas, Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, sendo a política de centralidades mais dependente da mobilidade, e por isso, desta-

cada na presente análise.

A Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede propõe a criação e o fortalecimento de centralidades metropolitanas em diferentes escalas espaciais, articuladas por uma rede metropolitana de mobilidade multimodal eficiente e de baixo impacto ambiental. Segundo o PDDI, uma centralidade se conforma via combinação de serviços de diversas naturezas e de pessoas que se deslocam no espaço para usufruírem desses serviços, e, para maximizar e/ou potencializar a importância de cada centralidade, é necessário prover uma infraestrutura viária compatível com os deslocamentos de pessoas e mercadorias que se vislumbram no curto, médio e longo prazos.

A infraestrutura viária deve ser estruturadora desta nova divisão territorial, para permitir um desenvolvimento mais homogêneo da região, ao contrário do sistema atual, monocêntrico, de baixo adensamento e fragmentado. A distribuição viária radial deve ser rompida em prol de uma estrutura em rede para promover a integração entre as diversas centralidades.

Além do importante papel de estruturador do território, o PDDI traz uma Política Integrada de Mobilidade Metropolitana no eixo Acessibilidade. Essa política não tem apenas o papel de romper a forte centralização e concentração das atividades, mas também superar as deficiências acumuladas na capacidade instalada e na operação de serviços. De forma a complementar o desejo de uma integração territorial pautada em uma rede estruturante de transporte sobre trilhos e pneus, o PDDI registra a necessidade de incentivo à mobilidade ativa (à época denominado transporte não-motorizado), novos serviços complementares, integração tarifária e institucional e logística urbana. Essa política do PDDI possui seis programas que se desdobram em 14 projetos, que devem ser vistos como um primeiro esboço do que se espera vir a se consolidar no Plano de Mobi-

lidade da RMBH.

De forma indireta, seria possível associar direta ou indiretamente a mobilidade à maioria das vinte e três políticas dos eixos temáticos integradores que compõem o PDDI. Destaca-se o seu papel para consolidar a Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano, também no eixo Acessibilidade. Habitação é apenas uma das pontas das viagens cotidianas, que se complementa com o acesso a trabalho, escola, lazer, saúde, entre outras atividades urbanas. Logo, obter melhores condições de moradia passa necessariamente por ampliar o acesso a oportunidades dos diversos territórios metropolitanos, especialmente dos bolsões residenciais periféricos, espoliados pelo processo de produção do espaço nas décadas anteriores.

Outro destaque merece a Política Metropolitana Integrada de Democratização dos Espaços, no eixo Urbanidade, que registra a carência de espaços públicos (praças, ruas e parques) em quantidade e qualidade. Por seu papel de articuladores e mediadores das relações sociais, por promoverem o encontro, as manifestações culturais e políticas dos moradores da cidade, é preciso ampliar sua oferta em diversas escalas. Para isso, essa política propõe combater as desigualdades socioespaciais, a segregação e a guetificação dos espaços urbanos e a privatização dos espaços públicos, tendo com um de seus objetivos a priorização de uso dos espaços livres públicos pelas pessoas, invertendo a prioridade atual dada ao automóvel nos centros densos.

No eixo Sustentabilidade, há forte relação entre mobilidade e a Política Metropolitana Integrada de Mitigação de Gases de Efeito Estufa, que tem entre seus objetivos específicos a promoção do controle de emissões em veículos automotivos e em outras fontes de emissão e o incentivo a transporte coletivo limpo, com utilização de veículos com menor impacto poluidor, além de in-

centivos para a matriz elétrica no transporte ferroviário para o sistema de transporte público.

Finalizado em 2011, o PDDI deu um importante passo para a retomada do planejamento da mobilidade no âmbito metropolitano, abandonada no início dos anos 1980. No entanto, a realização do macrozoneamento metropolitano, que vem orientando a execução e revisão de toda a política urbana e de uso do solo dos diversos municípios, não tratou diretamente de mobilidade. Apenas em 2016 foi iniciada a contratação de consultoria para realização do Plano de Mobilidade Metropolitana da RMBH⁶, que teve o início de trabalho em outubro de 2017, seguindo as linhas de atuação mostradas na 1.

Figura 1 - Linhas de atuação do Plano de Mobilidade da RMBH.



O plano vem sendo acompanhado por um plano de comunicação e participação da sociedade por meio de reuniões, grupos de trabalho e um comitê técnico. Já se consolidou um diagnóstico e foi iniciada a formulação das diretrizes para as diversas dimensões da mobilidade. Cabe aqui registrar alguns dos muitos e importantes avanços já consolidados.

O primeiro ponto se refere ao processo participativo. Previsto para ser um produto das etapas finais, o plano de comunicação e participação foi antecipado e integrado ao desenvolvimento do plano. Desde o início do processo, houve a preocupação de dar visibilidade aos produtos por meio de um site permanente; foi formulada uma intensa agenda de reuniões e encontros; foram formados grupos de trabalho e, a todo momento, a equipe gestora esteve aberta a diálogo com diversos setores da sociedade, desde técnicos de prefeituras, setores econômicos, universidade até movimentos sociais.

Um segundo ponto positivo a ser destacado é a inclusão da mobilidade ativa nas preocupações metropolitanas. Tema normalmente relegado ao nível municipal, a ideia de que o plano metropolitano facilite a integração entre as ações locais focadas em pedestres e bicicleta

6 Acompanhe seu desenvolvimento no site: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/plano-de-mobilidade-rmbh/>.

e promova a constituição de redes metropolitanas comprova o esforço de ter um plano metropolitano inovador.

Um terceiro ponto de destaque é o importante avanço metodológico no tratamento da logística metropolitana, com uso de dados disponíveis na base do Estado para formulação de conhecimento sobre a circulação de cargas e mercadorias na RMBH. Esse avanço metodológico permitiu suprir uma lacuna de indicadores e dados sobre fluxos que seguramente permitiram a formulação de boas políticas de logística.

4. O PAPEL DA MOBILIDADE PARA CONSOLIDAR A GOVERNANÇA METROPOLITANA DA MOBILIDADE

A continuidade do processo de planejamento da mobilidade metropolitana é fundamental para consolidar a mobilidade urbana como fator de estruturação da metrópole. No momento presente, segundo semestre de 2019, cabe à Agência de Desenvolvimento da RMBH e à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, de forma conjunta e participativa, a importante tarefa de finalizar o Plano de Mobilidade da RMBH e colocá-lo como instrumento de efetivação do Plano Diretor de Desenvolvimento integrado – PDDI, articulando-o com os Planos Diretores e Planos de Mobilidade dos municípios.

De caráter apartidário, nas eleições de 2018, a campanha *#D1passo na Metrópole* buscava subsidiar os candidatos a governador e mobilizar e engajar cidadãs e cidadãos mineiros na busca de soluções para a mobilidade urbana metropolitana. Foi realizada por onze coletivos, dentre eles o movimento Nossa BH e o Colegiado Metropolitano, que compreende os representantes de grupos que participam da Conferência Metropolitana e que apoiam a atuação dos dois conse-

lheiros metropolitanos da sociedade civil.

Entende-se que algumas das ideias apresentadas nessa campanha possam contribuir para a finalização do plano metropolitano, mantendo o PDDI como ponto de referência, especialmente a proposta de estrutura e coerência do território da metrópole como ferramenta básica para a equidade de oportunidades no território, acessíveis por uma rede de mobilidade metropolitana, condição primeira para a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede.

A mudança no uso do solo, especialmente reforçando as centralidades, é fundamental para se estabelecer um Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável – DOTS. Inspirado na associação entre uso do solo e transporte que notabilizou Curitiba, hoje, esse conceito é defendido internacionalmente. Na RMBH, a cidade motorizada praticamente sufocou a cidade pedestre, mas agindo sobre espaços públicos, centralidades, uso do solo, mobilidade e logística urbana, de forma coordenada, ainda é possível reequilibrar esta disputa.

É importante promover uma rede de mobilidade metropolitana em sintonia com outras políticas setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, adensamento, emprego, serviços e equipamentos públicos). A integração entre as políticas tornará mais eficaz a rede de mobilidade, facilitando a articulação com outros planos estaduais, como o Plano de Energia e Mudanças Climáticas. Para reforçar a transversalidade do plano, poderiam ser incorporadas ações de mobilidade a outros temas, como a logística integrada ao desenvolvimento econômico, e o desestímulo aos modos individuais motorizados à política tributária, criando fontes de financiamento sustentável à mobilidade urbana e mantendo um compromisso permanente com o enfrentamento às violações de direitos sofridas pela população jovem,

especialmente no Direito à Cidade.

Outro ponto a se considerar é a necessidade de que o Plano de Mobilidade da RMBH seja de fato um marco de planejamento que articule os interesses metropolitanos e municipais. Para se estimular e fortalecer as centralidades metropolitanas, é preciso respeitar a autonomia dos municípios, mas incentivar a atuação coordenada entre o Estado e os municípios da região. A governança da mobilidade metropolitana deve ser pensada para articular o plano metropolitano aos planos de mobilidade municipais, reforçando a coerência entre os diversos territórios, aos moldes do que o projeto de macrozoneamento realiza nas questões de uso e ocupação do solo.

Outro desafio que se impõem à gestão metropolitana da mobilidade, além de concluir um bom plano, está o de fazer uma gestão inovadora, considerando as novas bases conceituais e atendendo ao determinado na Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para que efetivos resultados em um sistema de mobilidade urbana sejam alcançados, deve-se enfrentar a desarticulação do sistema de transporte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que gera externalidades negativas. A perspectiva de uma rede de transporte metropolitana efetivamente integrada fica na dependência de possíveis avanços no processo de gestão metropolitana.

Logo, é fundamental uma gestão e governança metropolitanas realizadas de forma integrada entre setores do Estado, gestores e técnicos dos municípios e sociedade civil em suas diversas vertentes. É preciso criar estruturas de governança participativa do plano de mobilidade de forma transparente e democrática e que tenha foco na governança do plano de mobilidade em si, monitorando seus resultados e agindo permanentemente para ter mais e melhores resultados, mas que também considere a ges-

tão cotidiana da mobilidade.

Transporte coletivo integrado, de qualidade e rápido é ponto fundamental, que deve ser pensado à luz de torná-lo mais atrativo que o individual a partir de uma política de rapidez, operação de qualidade, redução tarifária e redistribuição do financiamento. Por sua vez, o abastecimento da metrópole precisa ser planejado, coordenado e valorizado, incorporando a logística de abastecimento e distribuição urbana de forma integrada à política de mobilidade, reduzindo os impactos da movimentação dos veículos de entrega sobre a circulação viária, custos, meio ambiente e vizinhança.

Deve-se ainda estimular e aperfeiçoar a intermodalidade do transporte de pessoas no município, especialmente os ativos e os coletivos, e considerar de alguma forma a questão de gênero, adotando-se um planejamento sensível a gênero, conforme defende ITDP BRASIL (2018), começando pelo esforço de considerar a paridade de gênero na composição dos cargos indicados à gestão da mobilidade urbana. E, ainda, ter como cerne na gestão e no planejamento da mobilidade urbana ações, medidas, metas, estratégias e táticas que levem em consideração a mitigação das mudanças climáticas, emissões de gases de efeito estufa e partículas inaláveis na cidade, bem como o perfil demográfico.

Enfim, são muitos os desafios para colocar a mobilidade como fator de estruturação da metrópole nos próximos anos.

5. CONCLUSÕES, POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS

A finalização do processo de planejamento iniciado e a implantação de uma inovadora governança metropolitana podem abrir espaço para mais avanços e inovação na gestão metropolitana de Belo Horizonte. Os desafios dos problemas de mobilidade estão a exigir conceitos inovadores que consigam romper as barreiras de escala, como a

Visão Zero, que podem conseguir colocar a gestão metropolitana em papel de destaque, articulando investimentos e recursos técnicos, como já aconteceu no final dos anos 1970 e início da década de 1980.

A ideia de Visão Zero, que nada mais é do que a redução ao nível zero de número de mortos em acidentes de trânsito, aponta para a redução de velocidades nas vias de ligação metropolitana que atravessam zonas urbanas densas, por meio de mudanças nos traçados e perfil das vias e por meio de limitação e controle (eletrônico e por fiscalização) das velocidades praticadas. Pode parecer utopia, mas incorporar uma visão tradicionalmente local (velocidade das vias) ao planejamento metropolitano pode significar uma importante inversão nas prioridades. Entre outras vantagens, esse tema motiva e desafia a metrópole a valorizar a cidade lenta e incorpora argumentos de saúde urbana, que serão retomados mais à frente.

A Visão Zero e a redução de velocidades se articulam com a proposta de se ter incorporado no plano metropolitano um eixo focado na mobilidade ativa. A escala dos deslocamentos é tradicionalmente excluída de planos metropolitanos, mas o fato de se buscar reforço a centralidades exige esse desafio. O acesso a oportunidades começa no seu bairro e nos bairros vizinhos, além de o acesso à rede metropolitana depender da caminhada e da pedalada, sendo importante que o plano metropolitano se articule com infraestrutura adequada de calçadas e travessias acessíveis e ciclovias e ciclofaixas seguras e de qualidade.

Logo, a pergunta que fica como provocação é: como pensar a metrópole lenta e rápida ao mesmo tempo? Aposta-se em ações para reforçar as centralidades, tornando-as vivas e atrativas, com ampliação das oportunidades na proximidade, ao mesmo tempo em que se melhoram as grandes conexões,

atendendo à demanda latente da população.

Cabe lembrar que o desafio da gestão metropolitana inovadora não é de exclusividade de Belo Horizonte. Uma pesquisa sobre governança metropolitana em todo o país, publicada pelo IPEA (2015), indica realidades ainda bem desafiadoras. Em suas conclusões, aponta que a situação da mobilidade urbana nas RMs brasileiras apresenta uma diversidade característica da pluralidade dos territórios, mas destaca que há, de forma geral, uma restrição ao conceito da mobilidade que, quando muito, incorpora o sistema viário como elemento no processo de gestão e planejamento. Nesse ponto, o Plano de Mobilidade da RMBH pode colocar Belo Horizonte em papel de destaque e liderança, ao salientar a mobilidade ativa, e pelo potencial de trazer elementos de eficiência da gestão, diretrizes de uso e ocupação do solo e instrumentos de gerenciamento da demanda. Outro ponto de destaque na pesquisa do IPEA corrobora a necessidade de se instaurar uma eficiente governança metropolitana.

Assumindo o risco da visão eurocêntrica, mas sem a pretensão de comparar a realidade de planejamento brasileira com a europeia, resgato para reflexão alguns elementos da abordagem de Sustainable Urban Mobility Plan (Planos de Mobilidade Urbana Sustentável) desenvolvidos em projetos europeus. Disponíveis na plataforma Eltis – Urban Mobility Observatory (www.eltis.org), diversos documentos podem ser utilizados como fonte de inspiração para o processo de planejamento da mobilidade, bastando o cuidado para que se adapte à realidade brasileira e do local a ser aplicado.

O manual de desenvolvimento de planos, já em sua segunda edição (RUPRECHT, 2019), é uma importante ferramenta para entender os processos de elaboração de forma contínua. De forma geral, consolidou-se na Europa a visão de que um plano de mobilidade que pretenda contribuir para a sustentabilidade deva ser desenvolvido em

processos de melhoria contínua, que contempla uma fase de preparação e análise da realidade local que antecede a elaboração em si do plano, que, por sua vez, se dá em duas etapas: elaboração de estratégias e planejamento das medidas. A quarta etapa seria a implantação, monitoramento e revisão do plano, fechando o ciclo que deve alimentar novo momento de preparação e análise. O Plano de Mobilidade Metropolitano de BH estaria exatamente no meio de seu desenvolvimento, com necessidade de ser retomado para consolidação das estratégias e planejamento das medidas necessárias.

Também na Europa, a abordagem metropolitana de planos de mobilidade está em desenvolvimento, tendo sido publicado apenas em 2019 um documento de referência para planejamento de mobilidade urbana sustentável em regiões metropolitanas (CHINELLATO; MORFOULAKI, 2019). Traz algumas referências de formas de governança existentes na Europa (informal, estruturas intermunicipais, autoridade supramunicipal e estatutos especiais de cidades metropolitanas), mostrados na Figura 2.

Figura 2 - Tipos de Governança Metropolitana.



O documento ainda traz oito princípios para desenvolvimento de planos em regiões metropolitanas, que podem perfeitamente contribuir para a RMBH.

1. Objetivo da mobilidade sustentável para a “área urbana funcional”
2. Avaliação do desempenho atual e futuro
3. Visão de longo prazo, bem como um plano de implementação claro
4. Desenvolvimento de todos os modos de transporte de maneira integrada
5. Cooperação além das fronteiras institucionais
6. Participação dos cidadãos e das partes interessadas relevantes
7. Disposições para monitoramento e avaliação

8. GARANTIA DA QUALIDADE

Conforme descrito anteriormente, é possível considerar que o Plano de Mobilidade da RMBH já contemplou esforços em diversos desses itens e que sua finalização pode ainda fazer um esforço para que seu instrumento final tenha metas claras e considere instrumentos de monitoramento. Com certeza, serão ferramentas importantes para sua eficácia e sua melhoria contínua.

Por fim, o documento europeu para planos metropolitanos aponta alguns aspectos específicos desta escala nas etapas de desenvolvimento, dos quais destacam-se alguns que podem contribuir para os desafios próximos na RMBH. Na etapa de estabelecimento de medidas, defende que os objetivos de longo prazo sejam pactuados junto aos *stakeholders*. Essa sugestão é muito possível de ser aplicada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, utilizando-se as estruturas atuais como o Comitê Técnico, o Conselho Metropolitano e a Assembleia Metropolitana, mas também é possível que se construam pactos setoriais, como um *Pacto pela Logística Metropolitana Sustentável* entre os agentes da cadeia logística, que estimulem mais segurança e menor impacto ambiental, além da adoção de melhores veículos, equipamentos e outras tecnologias associadas, construindo o marco regulatório da inspeção veicular nos termos da legislação do Contran.

Em momentos como o atual, de crise econômica e financeira do país e do Estado, destaque específico deve ser dado à etapa de elaborar um plano de possibilidades de financiamento. Existem recursos associados à contribuição de planos de mobilidade à mudança climática e é desejável se estudar possíveis fontes de receitas e financiamentos que viabilizem os investimentos. Por outro lado, devem ser destacadas e priorizadas medidas de menor custo ou de custo opera-

cional que tragam impacto.

Por fim, talvez o mais importante seja a criação de uma estrutura efetiva de monitoramento que inclua os *stakeholders*, especialmente as universidades, para garantir tanto o acompanhamento dos problemas quanto a capacidade de sua resolução. Se há uma lição que vale tanto para a Europa quanto para o Brasil, é que problemas como o da mobilidade urbana devem ter uma continuidade técnica e política, garantidos por um arranjo institucional que considere os avanços das gestões passadas, mas com plena aderência às gestões atuais e futuras.

E, como pode ser visto ao longo deste artigo, é nesse sentido que a gestão da mobilidade da RMBH parece apontar desde a retomada da gestão metropolitana de 2009. A história da Agência fala por si e a existência de campanhas como a *#D1passo na Metrôpole* só confirmam que o envolvimento de atores da sociedade civil, do setor produtivo e da universidade na formulação das políticas é uma conquista recente em Belo Horizonte que ainda tem frutos para serem colhidos.

Por fim, como um espécie de síntese de tudo que foi escrito, registra-se o principal desafio que se impõe à mobilidade metropolitana da RMBH. Se, no período de ampliação do espaço metropolitano da cidade-metrópole, o transporte e a mobilidade chegaram sempre após a localização das atividades, adensando e ocupando a cidade-metrópole, espera-se que, no futuro próximo, seja a mobilidade a estruturar e induzir a transformação metropolitana que Belo Horizonte deseja e espera. Sigamos neste desafio.

Referências

AMARAL, Marcelo Cintra do. A mobilidade da cidade aos pedaços: espaço-tempo-corpo dos deslocamentos em Belo Horizonte. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências – IGC, Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI. Minas Gerais: 2011. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/macrozoneamento-mapa/>. Acesso em 08/09/2019.

CARDOSO, Leandro. Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2007. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-7A2N6A> . Acesso em 08/09/2019.

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Projeto BH Século XXI. Módulo 1 - Formação histórica: três momentos da história de Belo Horizonte. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004.

CHINELLATO, Matilde; MORFOULAKI, Maria. Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (segunda edição). Bruxelas: European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans: 2019. Disponível em <https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines_for_developing_and_implementing_a_sustainable_urban_mobility_plan_2nd_edition.pdf>. Acesso em 08/09/2019.

COSTA, Heloisa Soares Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R.L. (coord.). Belo Horizonte: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 51 - 78.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. Omnibus: uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1996

INECO - Ingeniería y Economía del Transportes S.A. Plano Diretor de Transporte de Passageiros sobre Trilhos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: BHTRANS, 1999.

ITDP BRASIL - Instituto de Políticas de Desenvolvimento e Transporte, Brasil. O Acesso de Mulheres e Crianças à Cidade. Rio de Janeiro: ITDP BRASIL, 2018. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/01/ITDP-Brasil-_O-Acesso-de-Mulheres-e-

Referências

Crianças-a-Cidade-V3_JUL-2018.pdf>. Acesso em 08/09/2019.

LEITE, Kátia Kauark; AMARAL, Marcelo Cintra do. Gestão do transporte e trânsito em Belo Horizonte: construindo uma mobilidade sustentável. IN: AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana Luiza (orgs.). Democracia Participativa – a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008. p. 193-219.

LIMA NETO, Vicente Correia e ORRICO FILHO, Rômulo Dante. A Governança Metropolitana da Mobilidade: uma análise a partir dos estados. IPEA: Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26598&Itemid=383>. Acesso em 08/09/2019.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. PBH – Prefeitura de Belo Horizonte. Avaliação situacional de Belo Horizonte. In: Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030. Anexo I. Belo Horizonte PBH, 2009.

RUPPRECHT CONSULT. Sustainable urban mobility planning in metropolitan regions Sustainable urban mobility planning and governance models in EU metropolitan regions. European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans: 2019. Disponível em <https://www.eltis.org/sites/default/files/sustainable_urban_mobility_planning_in_metropolitan_regions.pdf>. Acesso em 08/09/2019.

SOUZA, Joseane de; BRITO, Fausto. Expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH: a mobilidade residencial e o processo de periferização, nos anos 80 e 90. (Artigo elaborado a partir da tese de doutorado - Souza, 2008). Belo Horizonte: PBH, s.d.

WIEL, Marc. Questions de mobilité – la mobilité en questions. Apostila do curso (capítulo 1). Brest: Institut de Géoarchitecture de Brest, 2005. não publicada. <http://alquezar2003.free.fr/marcwiel/Marc%20Wiel%20-%20Questions%20de%20mobilitate.pdf>. Acesso em 23/07/2015.

_____. Ville et automobile. Paris: Descartes & Cie, 2002.

_____. La transition urbaine – ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée. Paris: Sprimont: Architecture + Recherche / Pierre Mardaga, 1999.

O PLANEJAMENTO DA LOGÍSTICA URBANA DE CARGAS DA RMBH

Charlston Marques Moreira¹

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma região metropolitana extrapola o desenvolvimento individual de seus municípios. A incompatibilidade entre as políticas municipais pode gerar concorrências e obstáculos como migrações populacionais, empresariais e de riquezas. A exploração do potencial de uma região metropolitana requer o conhecimento amplo e o planejamento integrado. A integração deve ser espacial e funcional, abrangendo todas as funções públicas de interesse comum da região. Os planos diretores metropolitanos procuram vencer esse desafio, definindo diretrizes alinhadas a um objetivo comum. No entanto, o desdobramento das diretrizes em ações e projetos executáveis requer a construção de planos específicos para cada função.

A mobilidade urbana é uma das funções que requerem um plano específico – devido à complexidade e a seus impactos sociais, ambientais e econômicos –, porém integrado com o plano de desenvolvimento econômico e com o Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo. A Lei 12.587, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, corrobora a necessidade de construção dos planos de mobilidade ao exigí-los para os municípios com mais de 20 mil habitantes, e, em todos os demais obrigados, na forma da lei, quando da elaboração do plano diretor. A lei define a mobilidade como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. Essa definição deixa clara a necessidade e a obrigação de incluir o planejamento do transporte de cargas no planejamento da mobilidade.

Apesar das diretrizes da Lei 12.587, o planejamento da mobilidade no Brasil ainda não contempla as demandas do setor de transporte de cargas com foco no desenvolvimen-

¹ Gerente de Planejamento Metropolitano na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Coordenador Técnico do Comitê de Mobilidade. Coordenador do Escritório de Mobilidade. Mestre em Engenharia de Transportes pela UFMG.

to econômico. As políticas atuais possuem um viés de restrição à circulação de veículos de cargas nos centros urbanos com prerrogativas de segurança e saturação das vias. Essas políticas, sem um estudo consistente dos impactos nos fluxos de cargas e consequentemente, na economia, tendem a gerar aumento dos custos logísticos e perda de atratividade da região. O mal crônico do planejamento inadequado da logística urbana no país não perdura pela falta de interesse dos agentes públicos, mas pela falta de conhecimento amplo dos fluxos e demandas.

A distância entre o poder público e os atores do transporte e logística de cargas é influenciada, entre outros aspectos, pela natureza essencialmente privada do transporte de cargas, diferentemente do transporte de pessoas. As informações de fluxo e volume de cargas são estratégicas na concorrência entre as empresas, dificultando seu acesso e divulgação. Sem informações não é possível realizar o diagnóstico e o planejamento.

Atualmente, a exigência de emissão dos documentos fiscais no formato eletrônico gera uma massa de dados que permite o mapeamento detalhado dos fluxos de cargas, de veículos com cargas e da economia em todo o Brasil. A utilização desses dados no diagnóstico do setor de cargas está sendo realizada de forma pioneira na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em 2018, o Governo do Estado de Minas Gerais construiu a primeira Matriz Origem e Destino de Cargas de uma região metropolitana com dados fiscais do transporte. Foram utilizados dados de todos os documentos fiscais envolvidos na comercialização e no transporte de mercadorias: notas fiscais eletrônicas – NF-e, conhecimentos eletrônicos de cargas – CT-e e manifestos eletrônicos – MDF-e.

Alinhada às exigências legais e demandas socioeconômicas, a Agência de Desenvolvimento da RMBH – Agência RMBH pactuou como meta no seu planejamento estratégico a continuidade do trabalho através

da elaboração de matrizes Origem e Destino de Cargas anuais. Não só fez parte da meta a elaboração das matrizes, mas também a sua aplicação em diversas áreas. A matriz fornecerá informações importantes para o plano de mobilidade da RMBH, os planos diretores municipais da região, os planos de infraestrutura da Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – Seinfra, os planos de desenvolvimento econômico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDE, entre outros.

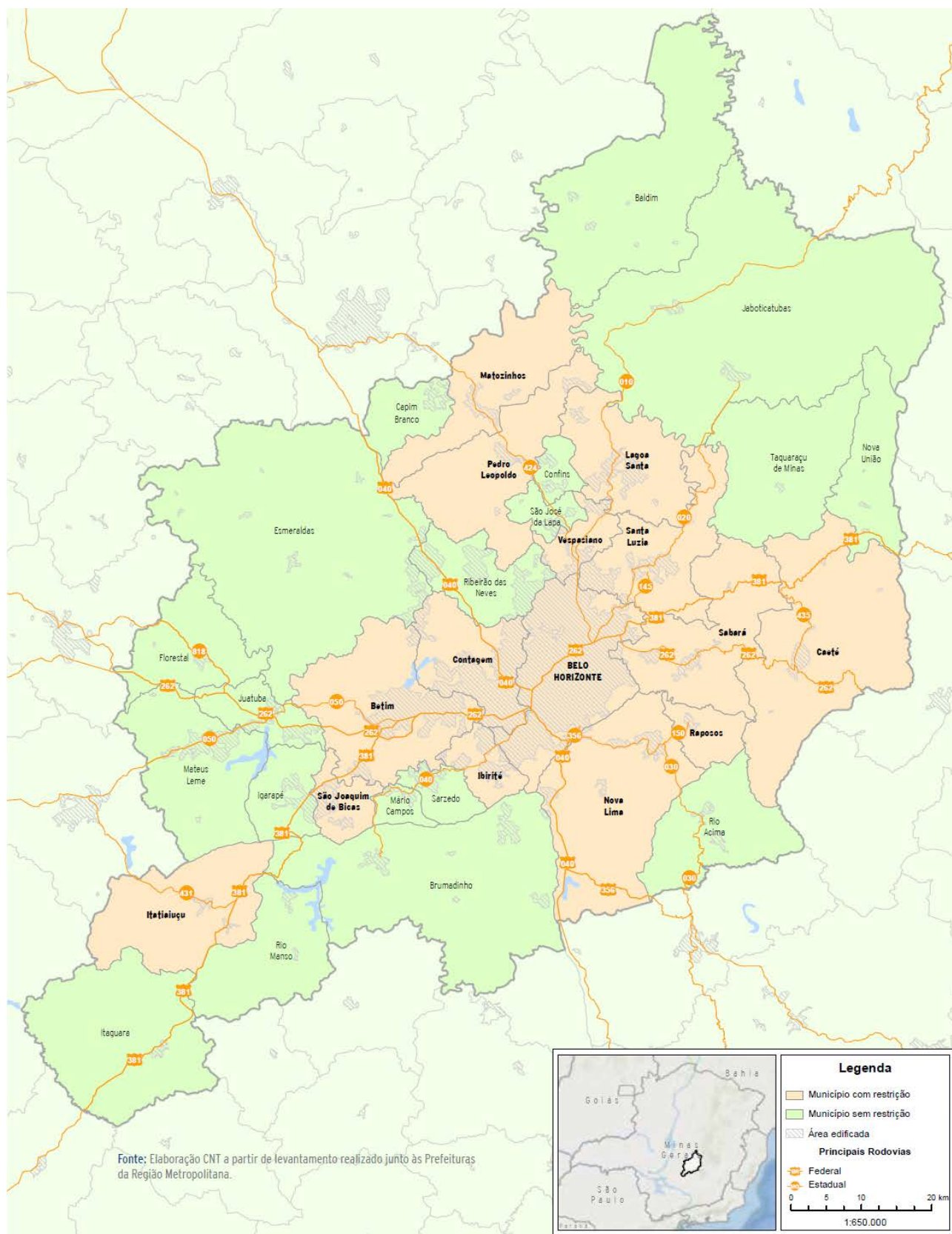
2. OS DESAFIOS DO TRANSPORTE DE CARGAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

O crescimento das áreas urbanas e o dinamismo das relações comerciais geram grandes desafios para setor de transporte de cargas. A superação desses desafios envolve o planejamento e a operação eficiente das várias atividades pertinentes ao setor. Escolha dos veículos, definição das rotas, operações de entrega e coleta, além de carga e descarga, devem ser planejadas e executadas para atender às necessidades dos clientes, gerar o retorno esperado pelos empresários e reduzir as externalidades negativas. A dificuldade intrínseca dessas atividades é potencializada por vários obstáculos impostos pela urbanização, muitas vezes mal planejada, e pelas soluções unilaterais de alguns dos problemas urbanos.

Esses desafios e obstáculos ocorrem de forma generalizada em todo o Brasil, conforme mostra o estudo desenvolvido pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, intitulado “Logística urbana: restrições aos caminhões?”. O estudo apresenta o atual panorama das restrições à circulação de caminhões, e às operações de carga e descarga em sete regiões metropolitanas do país, inclusive a de Belo Horizonte. O estudo é uma reação contributiva à tendência equivocada de regulamentação restritiva ao fluxo dos caminhões nas áreas urbanas. A Figura 1 apre-

senta os municípios com restrições ao fluxo de caminhões na RMBH.

Figura 1 – Municípios com restrição ao fluxo de caminhões na RMBH



Fonte: Confederação Nacional do Transporte, 2018.

Os municípios que não possuem restrição, com exceção de Ribeirão das Neves, possuem menos de 100 mil habitantes. A restrição à circulação de caminhões, colocada por muitos gestores públicos como uma das soluções para a redução dos acidentes e dos congestionamentos, é uma interpretação simplista que não leva em consideração todos os aspectos relevantes, principalmente os econômicos. Na maioria dos casos, os municípios implantam restrições ao transporte de cargas sem dialogar com os setores envolvidos e sem integrar suas regras de trânsito com as dos demais municípios da região, interrompendo os corredores de trânsito, gerando atrasos e aumento dos custos.

O aumento dos custos logísticos refere-se à aquisição de veículos para atender às restrições, ao aumento do número de viagens devido à redução da capacidade dos caminhões, à limitação das janelas de tempo das entregas e consequente aumento do tempo de espera nas filas dos estabelecimentos comerciais. Esse aumento nos custos é transferido ao consumidor final das mercadorias sem gerar lucro ou benefícios para nenhum elo da cadeia produtiva, apenas reduz a competitividade econômica da região. Esses custos e impactos econômicos não fazem parte das variáveis consideradas nas definições das restrições, nem das demais políticas públicas que interferem na logística urbana de cargas.

É fundamental salientar que, na RMBH, no período de 2007 a 2017, a frota de veículos cresceu 97,3% (CNT, 2018). Segundo os dados das pesquisas Origem e Destino realizadas na RMBH, a participação do modo coletivo passou de 45%, em 2002, para 31%, em 2012, e o modo individual motorizado passou de 21% para 31%. Esses números mostram o insucesso das políticas de transporte público coletivo, que não atendem às necessidades e expectativas da

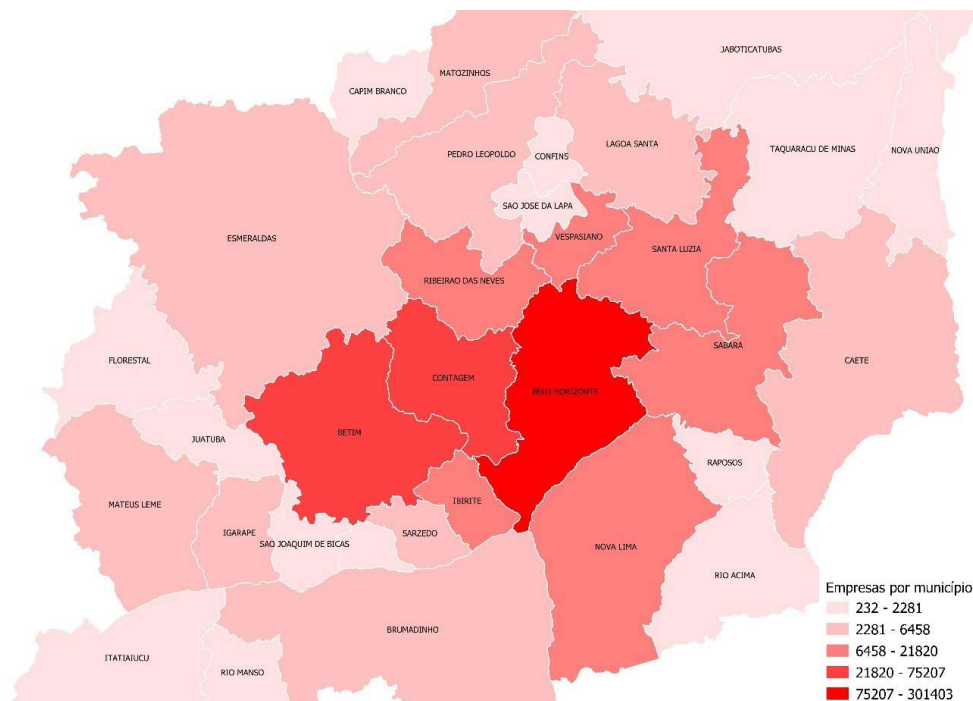
população. Esse insucesso deve ser considerado e tratado como a principal causa dos congestionamentos e acidentes de trânsito. Diferentemente do transporte de pessoas, que pode ser realizado por veículo individual ou coletivo, o transporte de mercadorias até os pontos de venda não possui outro meio senão os caminhões. Nesse contexto, as medidas mitigadoras dos problemas de mobilidade estão sendo aplicadas de forma equilibrada nos setores envolvidos?

Além das restrições, outro desafio enfrentado pelo setor de transporte de cargas da RMBH é a dissociação entre o uso e ocupação do solo e a infraestrutura viária disponível. A distribuição das empresas e a vocação econômica de cada município da RMBH geram fluxos intensos de circulação de mercadorias entre eles. Conforme os dados da Matriz Origem e Destino de Cargas da RMBH, Belo Horizonte concentra 55% das empresas que comercializam mercadorias e serviços de transporte, Contagem concentra 14%, Betim, 7%, e Ribeirão das Neves 4%, totalizando 80% dessas empresas na região. A Figura 2 mostra a concentração de empresas por município da RMBH.

Os principais corredores rodoviários de ligação de Contagem, Betim e Ribeirão das Neves à capital são a BR-381 e a BR-040, que convergem para o Anel Rodoviário. Além desse fluxo, o Anel é utilizado para o deslocamento urbano com alto fluxo de carros. A atual oferta de vias da RMBH e seus níveis de congestionamento tornam inevitável a utilização do Anel pelos carros, mas a convivência com o fluxo de grandes caminhões é conflitante. Segundo dados da BHTrans (2019), o Anel Rodoviário é a via da capital com o maior número de acidentes de trânsito com vítimas, 7,22% do total em 2018. Esse número reduziu 5,7% em relação a 2017. Vale ressaltar o percentual de acidentes de trânsito em toda a capital por tipo de veículo: da média de 57,9 acidentes por dia em 2018, 40% envolveram motocicletas, 48%, automóveis e 12%, outros veículos, que

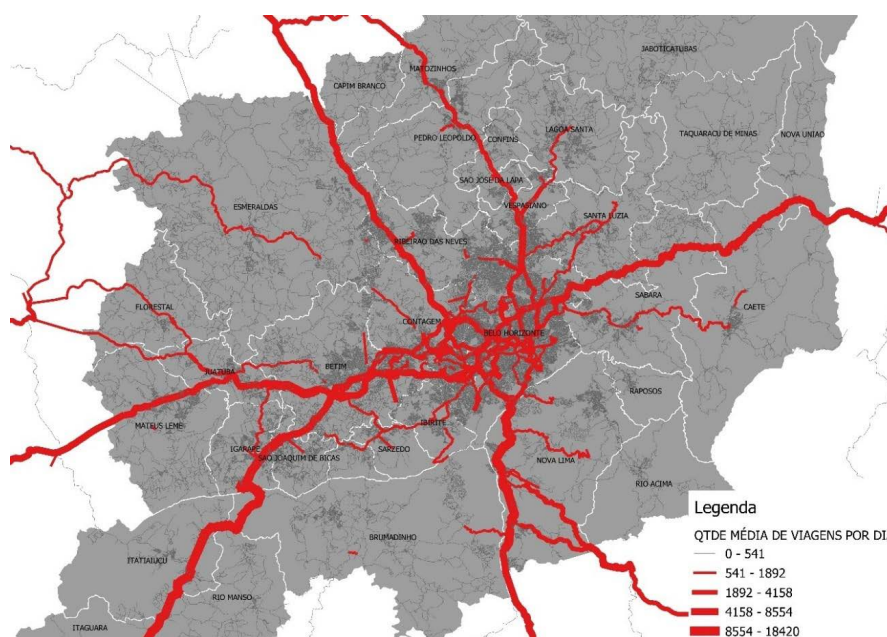
incluem caminhões, de acordo com a BHTrans (2019).

Figura 2 – Concentração de empresas que comercializam mercadorias e serviços de transporte por município na RMBH



Os conflitos dos diferentes usos do Anel são agravados pela topografia de alguns de seus trechos, que é incompatível com o volume e porte dos caminhões em circulação. Outra incompatibilidade do Anel é a redução do número de faixas nos viadutos, que atuam como gargalos para o fluxo dos veículos gerando grandes filas. Essas incompatibilidades não estão sendo colocadas aqui como justificativas para a restrição ao fluxo dos caminhões, e sim como obstáculos para o setor de cargas e consequentemente para a economia e competitividade da região. A Matriz Origem e Destino de Cargas da RMBH permite identificar os fluxos dos veículos com cargas da região, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Carregamento dos fluxos de veículos com cargas na infraestrutura rodoviária da RMBH



Fonte: Governo de Minas Gerais, 2019.

O carregamento dos dados da Matriz Origem e Destino de Cargas de 2017 na rede rodoviária mostra a aderência da matriz à realidade da região. Os corredores de transporte de cargas que apresentaram os maiores volumes de viagens são aqueles com a importância já conhecida. O diferencial da matriz, além de fornecer a quantidade precisa de viagens com base nos documentos fiscais, é a identificação das origens, destinos e atividades econômicas relacionadas. O principal fluxo de cargas da RMBH ocorre com o Estado de São Paulo e o sul do país, através da BR-381. A Figura 3 mostra esse fluxo entrando na região por Itaguara. Outro grande fluxo ocorre com a região sul de Minas Gerais e Estado do Rio de Janeiro, chegando pela BR-040 em Nova Lima. Observa-se que todos os fluxos convergem para o Anel Rodoviário em Belo Horizonte, mostrando a sua importância como via de ligação regional e corredor econômico da região.

A Tabela 1 apresenta a quantidade média de viagens por dia, nos dois sentidos, nas principais rodovias de acesso à RMBH. Vale ressaltar que a matriz considera apenas os veículos com carga, ou seja, aqueles que possuem documentos fiscais. As viagens dos caminhões vazios não são contabilizadas na matriz.

Tabela 1: Quantidade média de viagens de veículos com carga por dia, nos dois sentidos, nas principais rodovias de acesso à RMBH

| Rodovia | Local | Viagens/dia | % |
|---------|------------|-------------|-----|
| BR-381 | Itaguara | 17.986 | 39% |
| BR-381 | Caeté | 6.262 | 13% |
| BR-040 | Nova Lima | 4.197 | 9% |
| BR-040 | Esmeraldas | 6.439 | 14% |
| BR-262 | Juatuba | 6.781 | 15% |
| BR-356 | Rio Acima | 4.724 | 10% |

Fonte: Governo de Minas Gerais, 2019.

Os problemas de inadequação da infraestrutura rodoviária da RMBH são anti-

gos, assim como as alternativas de solução. A revitalização do Anel Rodoviário já foi anunciada várias vezes. Mesmo com a revitalização, o conflito entre o fluxo urbano e o regional persistiria. A solução, também antiga, de construção de outro Anel Rodoviário, chamado Rodoanel, requer investimentos estimados da ordem de sete a dez bilhões de reais. Em junho de 2012, foi celebrado um acordo entre o Governo Federal, o Governo do Estado e a Prefeitura de Belo Horizonte, definindo a responsabilidade de cada um para efetivar construção do Rodoanel. Até o momento, nenhum dos três responsáveis implantou a sua parte. O Rodoanel é um pilar estratégico para a solução dos problemas de abastecimento das cidades da RMBH, a favor do desenvolvimento da economia regional.

Outro grande problema do setor de transporte de cargas é o roubo de cargas. As cargas de alto valor agregado e/ou com grande demanda, como eletroeletrônicos, cigarros, autopeças, bebidas, medicamentos, entre outras, requerem altos custos de seguro e medidas de prevenção ao roubo, como rastreamento dos veículos e escolta. Segundo informações do Grupo Técnico de Trabalho de Segurança Logística do Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais, que conta com a participação das polícias federal, civil e militar, guarda civil e lideranças do transporte, de janeiro de 2016 a agosto de 2019, foram registrados 1995 roubos a carga na RMBH. Destes, 31% ocorreram em BH, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves. Outra informação importante anunciada pelo Sindicato foi a redução de 37% dos roubos de cargas no Estado em 2019. Um dos fatores que contribuíram para essa redução foi a prisão de 109 autores/receptores de roubos de cargas.

Além dos problemas de infraestrutura rodoviária, restrições à circulação dos caminhões e roubo de cargas, não se pode deixar de citar a escassez de outras infraestruturas, como pontos de apoio aos caminhoneiros

nas estradas, plataformas logísticas multimodais, centros de consolidação de cargas urbanas e sistemas de informações sobre demanda e oferta de frete. Várias dessas ferramentas logísticas são propostas nos planos diretores e de mobilidade municipais e metropolitana. As diretrizes desses planos são fundamentadas na consensual necessidade do setor de transporte de cargas, mas, carecem de dados numéricos sobre os fluxos das cargas e impactos no setor econômico para justificar os investimentos.

3. PLANOS DE MOBILIDADE NA RMBH

Segundo o estudo feito em 2018 para a construção do Relatório de Levantamento de Dados do Plano de Mobilidade da RMBH, dos 34 municípios da região, apenas os municípios de Belo Horizonte e Contagem possuíam planos de mobilidade concluídos. Os municípios de Brumadinho, Lagoa Santa, Nova Lima e Ribeirão das Neves estavam com os planos em elaboração.

O relatório síntese do Plano Diretor de Mobilidade de Belo Horizonte – PLANMOB -BH 2030 possui oito grandes eixos temáticos. Dentre eles, o eixo Logística Urbana tem o objetivo de tornar a mobilidade urbana um fator positivo para o ambiente de negócios da cidade mitigando os custos ambientais, sociais e econômicos da circulação de cargas no município. O eixo possui medidas classificadas como permanentes, de curto prazo (2020) e de médio prazo (2025). As principais medidas são:

Permanentes

- Criar e manter um banco de dados para subsidiar o planejamento da logística urbana.
- Curto prazo (2020)
- Estudar a necessidade de implantar rotativo nas áreas de carga e descarga na área

central e centralidades, para otimização destas áreas;

- Incentivar entregas realizadas por veículos de menor impacto;
- Apoiar o planejamento e execução da pesquisa de movimentação de carga, contemplando a região metropolitana;
- Compatibilizar os horários das operações de carga e descarga com as demandas de mobilidade da cidade;
- Articular a logística urbana no âmbito metropolitano para implantação de centros de consolidação e distribuição de carga, plataformas logísticas, entre outros.

Médio prazo (2025)

- Estimular medidas de último quilômetro (contêineres sobre rodas, pontos de entrega e coleta, microcentros de distribuição nas centralidades, operações urbanas consorciadas e estacionamentos subterrâneos).

O Plano de Mobilidade Urbana de Contagem 2015-2030 também possui a logística urbana com um eixo estruturante, e divide suas diretrizes em: gerais, de curto prazo, de médio prazo e de longo prazo. Algumas das diretrizes são:

Diretrizes Gerais

- Promover a revisão do Plano de Logística de Distribuição e Abastecimento de Contagem a cada cinco anos;
- Integrar o Plano de Logística Urbana ao Plano Diretor de Contagem.

Diretrizes de curto prazo (2020)

- Fomentar a aproximação dos órgãos de planejamento e operação da mobilidade urbana com os centros de ensino e pesquisa de

Contagem;

- Aplicar Pesquisa Origem/Destino municipal de cargas integrada à Origem/Destino metropolitana de cargas;
- Elaborar Plano de Ação de Logística de Distribuição e Abastecimento de Contagem, a partir do conhecimento resultante da Origem/Destino de cargas.

Diretrizes de médio prazo (2025)

- Criar política de entrega noturna por segmento de carga e cadeia produtiva;
- Criar política para polos de atração e geração de cargas passíveis de agendamentos de recebimento e expedição;
- Criar política de organização da circulação e padronização da frota de veículos de distribuição e abastecimento urbano em regiões de alta densidade de trânsito;
- Ampliar o número de indicadores de logística de distribuição e abastecimento urbano;
- Ampliar o Projeto de Organização da Circulação e Padronização da Frota de Veículos, inclusive motocarga.

Diretrizes de longo prazo (2030)

- Implantar plataforma logística de distribuição, abastecimento e consolidação de cargas;
- Implantar corredores econômicos de logística de distribuição.

Assim como os demais municípios do país, Belo Horizonte e Contagem têm dificuldade em identificar os fluxos das cargas e dos veículos com cargas. A forma mais tradicional de identificação desses fluxos é através de pesquisas de campo que coletam os dados nas empresas. Devido ao alto custo

e indisposição das empresas em fornecer os dados, essas pesquisas de campo são pouco aplicadas no Brasil. As secretarias municipais de fazenda possuem os dados das empresas e das atividades comerciais que recolhem Imposto Sobre Serviços - ISS. Os dados da comercialização de mercadorias e do transporte são gerados e administrados pelas secretarias estaduais de fazenda, pois recolhem Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Os dois municípios exploraram os dados municipais, adicionando-os em seus planos de mobilidade. Esses dados permitem identificar as localizações das empresas e definir diretrizes de uso e ocupação do solo com impactos na logística de cargas. Contudo, o mapeamento dos fluxos das cargas depende do acesso aos dados estaduais. Além disso, devido à conurbação populacional e econômica de alguns municípios da RMBH, a análise municipal dos fluxos de cargas seria incompleta.

Nesse contexto, a Pesquisa Origem e Destino de Cargas da RMBH é a fonte de informações mais relevante para o planejamento da logística urbana de cargas dos 34 municípios da região. Além de identificar os fluxos internos dos municípios, ela identifica os fluxos externos e de atravessamento. Por esse motivo, a pesquisa metropolitana foi citada nos planos de mobilidade da capital e de Contagem como medida a ser implantada pelo Governo do Estado no curto prazo. A importância dessa pesquisa também é destacada no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, que definiu algumas diretrizes para a elaboração do plano de mobilidade metropolitano.

4. O PLANEJAMENTO DA LOGÍSTICA URBANA DE CARGAS DA RMBH

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI-RMBH possui duas políticas estruturantes, a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada

de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo. As duas políticas propõem a reestruturação territorial da RMBH de forma a descentralizar os serviços e oportunidades, passando de uma estrutura monocêntrica, com um sistema de transporte radial e convergente, para uma estrutura policêntrica, organizada em torno de uma rede de mobilidade multimodal eficiente e de baixo impacto ambiental. Para isso, o PDDI-RMBH possui quatro eixos temáticos, sendo um deles o eixo Acessibilidade, que possui a Política Integrada de Mobilidade Metropolitana com os seguintes programas:

- Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Viária;
- Programa de Adequação e Implantação da Infraestrutura Ferroviária;
- Programa de Integração do Transporte Público Coletivo;
- Programa de Incentivo ao Transporte Não-Motorizado;
- Programa de Racionalização da Logística Metropolitana de Distribuição Física de Cargas;
- Programa de Integração Institucional e Tarifária de Transportes.

O Programa de Racionalização da Logística de Cargas utilizou em seu diagnóstico os dados da Pesquisa Origem e Destino de 2002. Essa versão da pesquisa entrevistou os caminhões nas rodovias de acesso à RMBH, chamada de linha de contorno, e levantou os dados de origem e destino das viagens, dos tipos e volumes de cargas e dos veículos. O PDDI-RMBH foi publicado em 2011, logo, os dados da pesquisa de 2002 já estavam desatualizados. Mesmo assim, mostraram algumas informações importantes, como o percentual de caminhões que estavam de passagem na RMBH. Apenas atravessando a região, o percentual era de 32% do total en-

trevistado. Os veículos de passagem, devido aos traçados das rodovias da região, convergiam para o Anel Rodoviário, conflitando com o fluxo local. Esse percentual de 32% é a principal justificativa para a construção do Rodoanel.

Outra informação importante da pesquisa de 2002 é o percentual de veículos vazios, que muitas vezes circulam procurando carga. Entre os veículos que entraram na RMBH, 32% estavam vazios. Entre os veículos que saíram da região, 24% estavam vazios. A circulação de caminhões vazios aumenta o consumo de combustível, a emissão de poluentes e o custo do transporte de cargas. Uma solução para esse problema é a construção de plataformas logísticas que concentram a demanda e a oferta de frete. Com base nos problemas levantados, o Programa de Racionalização da Logística tem como objetivo a implantação de plataformas logísticas e sistema de minerodutos, visando a racionalização do trânsito de veículos de carga e o aperfeiçoamento das diversas cadeias de abastecimento. O programa determina que o processo de implantação seja dividido em três etapas:

Prioritário/emergencial

- Desenvolvimento de estudos preliminares;
- Análise de alternativas e elaboração dos projetos executivos de engenharia das plataformas logísticas e do sistema de minerodutos.

Curto prazo (2015)

- Implantação progressiva dos projetos propostos das plataformas logísticas (Oeste, Noroeste e Nordeste).

Médio prazo (2023)

- Implantação de reserva de capacidade para a rede logística através de sistema de

minerodutos.

A maioria das medidas propostas pela política de mobilidade do PDDI-RMBH, principalmente aquelas relativas à logística de cargas, não foram implantadas e ainda são necessárias, devido à inexistência de implantação de outras soluções. No entanto, existem opiniões contrárias à medida de ampliação dos minerodutos, devido ao impacto ambiental. Apesar do efetivo arranjo de discussões e contribuições utilizado na construção do PDDI-RMBH, é fundamental a atualização e ampliação dos estudos e discussões para definição das medidas a serem adotadas. Por esse motivo, foi criado pela Agência de Desenvolvimento da RMBH o Comitê Técnico de Mobilidade.

O Comitê é um grupo técnico de discussão sobre a mobilidade da RMBH, vinculado ao Conselho Deliberativo da RMBH, voltado à integração das ações dos diversos atores com finalidade de subsidiar a tomada de decisão do Conselho e a operacionalização do trabalho da Agência RMBH. O Comitê tem a seguinte composição:

- Entidades Civas: academia, entidades técnicas, movimentos populares, entidades representativas de usuários e operadores;
- Governo: gestores municipais e gestores do Estado.

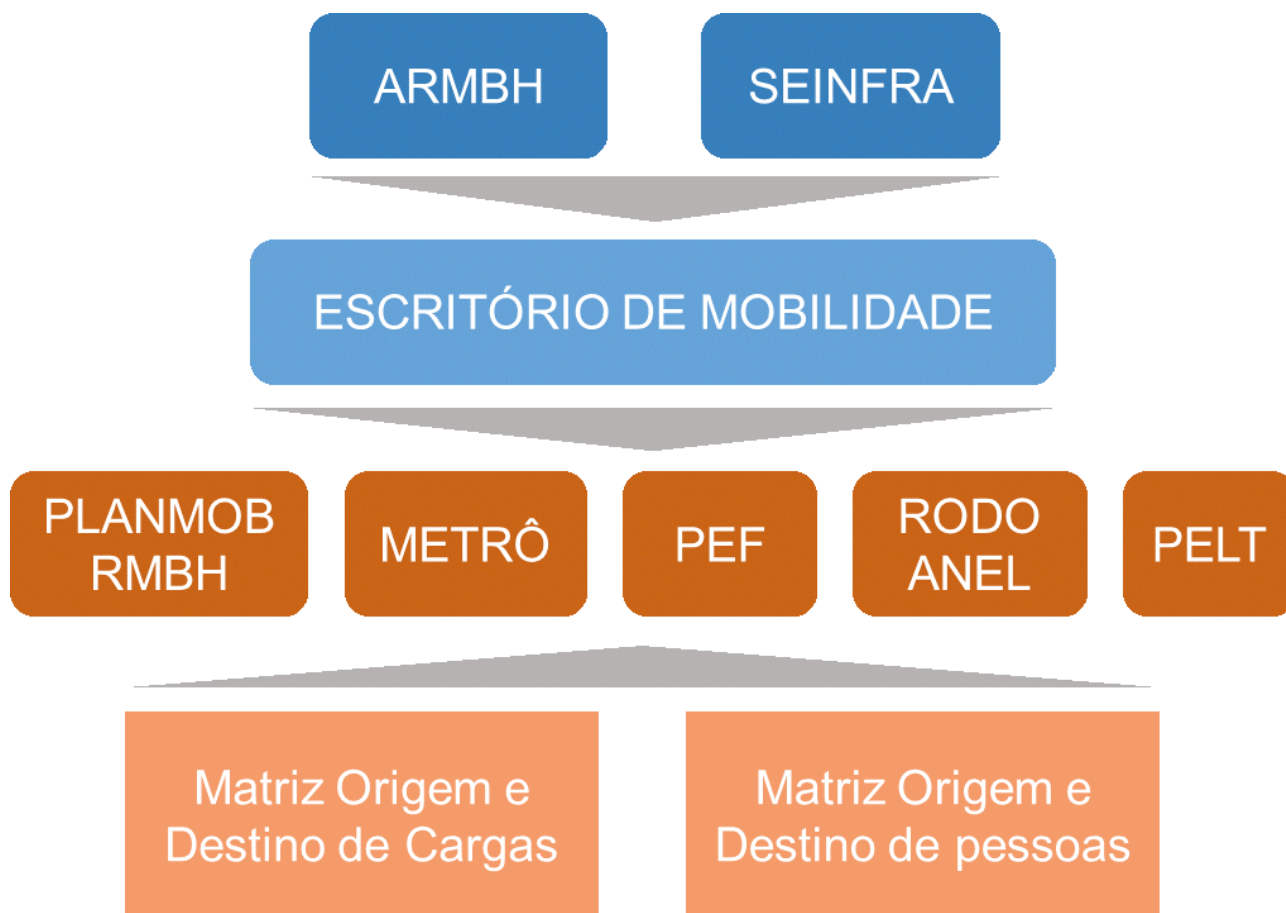
No Comitê foram discutidos e formatados o Projeto Trem, com propostas de utilização da malha ferroviária existente na região para o transporte de passageiros; a Pesquisa Origem e Destino de 2012, utilizada nos grandes projetos e empreendimentos com impactos na mobilidade da RMBH; o Plano de Mobilidade da RMBH, atualmente em fase de elaboração; e a Pesquisa Origem e Destino de cargas de 2017 com dados fiscais.

A atual gestão da Agência de Desenvolvimento da RMBH vem desempenhando de forma proativa o seu papel de articulação

dos atores na busca de soluções compartilhadas e solidárias, construindo uma nova governança metropolitana. Um importante marco dessa articulação é a criação do Escritório de Mobilidade, através de um termo de cooperação técnica, cujo objetivo é subsidiar tecnicamente os tomadores de decisão da Seinfra e da Agência RMBH em relação ao planejamento integrado das políticas afetadas à mobilidade. O Escritório é formado por servidores das duas instituições que trabalham nos mesmos projetos integrando os esforços. Os projetos a serem desenvolvidos pelo Escritório, assim como as prioridades, são definidos em comum acordo pelos dirigentes máximos da Agência RMBH e da Seinfra. Dentre os projetos destacam-se a Pesquisa Origem e Destino de Pessoas de 2020, o Plano de Mobilidade da RMBH – PLANMOB RMBH, os projetos das linhas 1, 2 e 3 do metrô, o Plano Estratégico Ferroviário – PEF e o Plano Estratégico de Logística de Transportes – PELT.

Além do Escritório de Mobilidade, a Agência RMBH e a Seinfra assinaram um termo de cooperação técnica com a Secretaria de Estado de Fazenda, de cinco anos, que permite o acesso aos dados fiscais para a construção das matrizes Origem e Destino de Cargas durante esse período. A produção dessas matrizes será realizada pelo Escritório, e a análise dos dados terá o apoio da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, por meio de mais um termo de cooperação técnica. O objetivo é analisar os fluxos de mercadorias e caminhões na ótica do desenvolvimento econômico. A Figura 4 sintetiza o arranjo e os projetos do Escritório de Mobilidade.

Figura 4 – Arranjo e projetos do Escritório de Mobilidade



O PLANMOB-RMBH possuirá três eixos temáticos: Sistema Viário, Sistema de Transporte de Passageiros e Logística de Cargas. A necessidade de desenvolvimento da economia da RMBH justificou o destaque da logística de cargas no plano. Para cumprir esse papel, foi decidido que o eixo de logística de cargas deveria começar pela Pesquisa Origem e Destino com dados fiscais. A pesquisa foi finalizada e entregue em dezembro de 2018 e representa um marco referencial para o planejamento da mobilidade e da logística urbana.

5. PESQUISA ORIGEM E DESTINO DE CARGAS COM DADOS FISCAIS

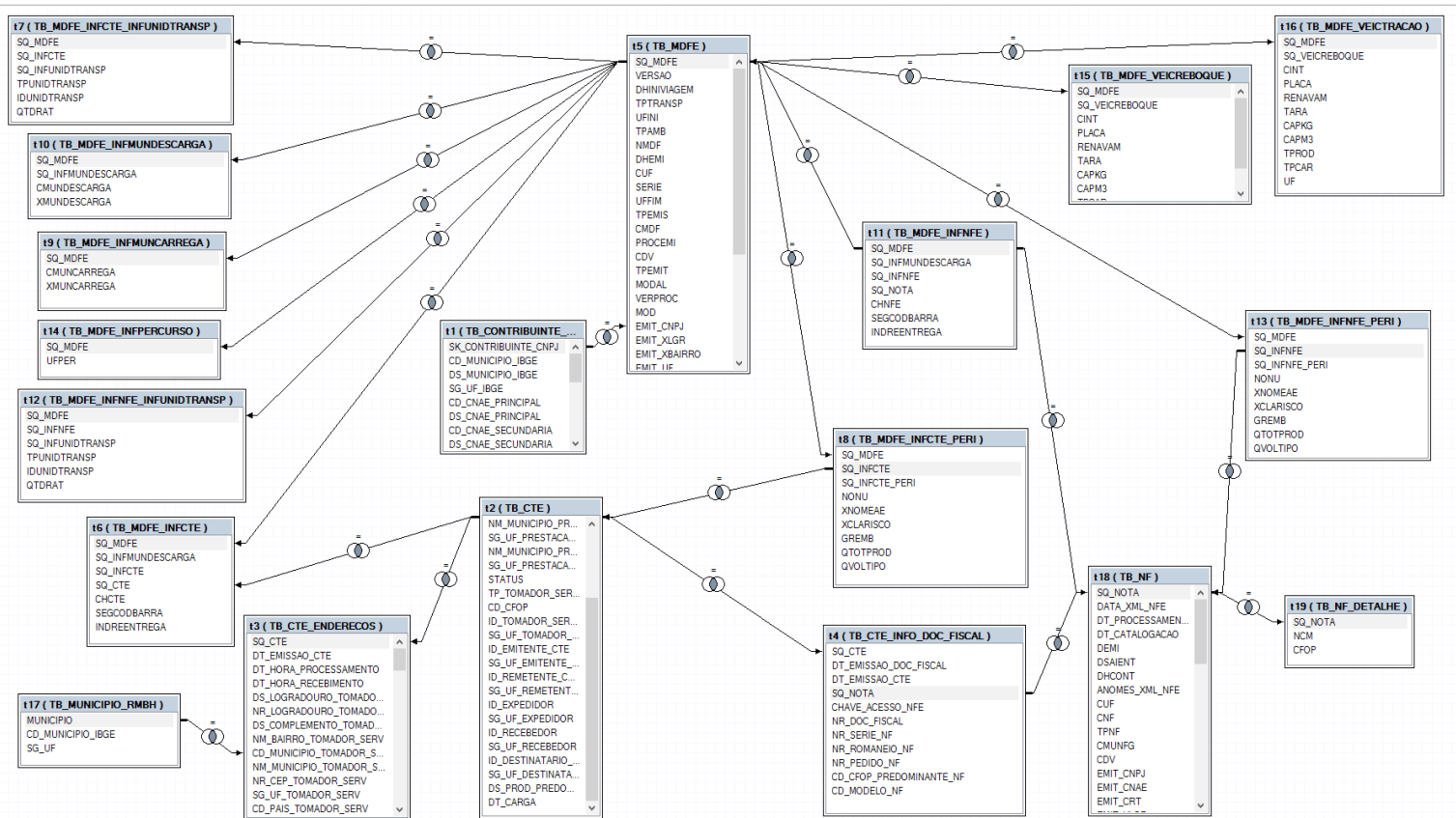
Um dos grandes desafios do planejamento da logística urbana de cargas é o levantamento de dados sobre o fluxo de mercadorias e dos veículos que as transportam em toda área de estudo. Esses dados são fundamentais para a realização do diagnóstico do setor e normalmente são coletados através de pesquisas de campo, que possuem alto custo, grande tempo de realização e considerável margem de erro. Todas essas informações são inseridas pelas empresas nos documentos fiscais eletrônicos das secretarias de estado de fazenda. O manifesto eletrônico possui dados das viagens e veículos, o conhecimento eletrônico possui os dados das origens, destinos e peso das entregas, e a nota fiscal eletrônica possui informações sobre as mercadorias. A utilização dos dados fiscais reduz, em quantidade considerável, o custo do trabalho, o tempo de realização e a margem de erro das informações.

Tendo em vista as vantagens da utilização dos dados fiscais, foi realizado um termo de cooperação técnica entre a Agência de Desenvolvimento da RMBH, a Secretaria de Infraes-

trutura e Mobilidade e a Secretaria de Estado de Fazenda para permitir o acesso aos dados do cadastro das empresas e dos documentos fiscais. As informações foram compartilhadas entre os envolvidos para a construção da Matriz Origem e Destino de Cargas da RMBH, sem que haja quebra do sigilo fiscal.

Os dados foram disponibilizados em 19 tabelas arquivadas no servidor da Secretaria de Estado de Fazenda. Por exigência da Secretaria, a manipulação das tabelas foi realizada dentro do seu servidor. Além de aumentar a segurança dos dados, proporcionou uma capacidade de processamento e armazenamento inatingíveis por outros recursos computacionais do Governo do Estado de MG. Foram utilizados dados de janeiro a dezembro de 2017. As tabelas foram manipuladas utilizando o software SAS Enterprise Guide. Além das bases de documentos fiscais, o trabalho utilizou a tabela de Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0 e a base de unidades espaciais utilizada no agrupamento das empresas. As tabelas disponibilizadas e algumas das suas relações são mostradas na Figura 4.

Figura 5 – Tabelas das bases de dados utilizadas na construção da matriz de cargas



Fonte: Governo do Estado de MG.

A geração da matriz com todos esses documentos é um trabalho inédito no Brasil e permite conhecer as vocações econômicas das regiões e desenhar as cadeias produtivas e suas relações de fluxos de cargas para definir políticas com foco no desenvolvimento econômico e não na restrição aos caminhões. Além do plano de mobilidade da RMBH, a matriz servirá de subsídio para outros planos e projetos do Governo do Estado, como o projeto do Rodoanel, o Plano Estratégico de Logística de Transportes, Plano Estratégico Ferroviário, Inventário de Emissões de Poluentes, Plano de redução de acidentes com cargas perigosas, planos dire-

tores dos municípios da RMBH, entre outros. O trabalho também tem o potencial de gerar informações estratégicas para a área de fiscalização da Fazenda. A Figura 5 mostra os temas a serem abordados pelo plano de logística de cargas no âmbito do plano de mobilidade da RMBH, que possui a matriz de cargas como principal insumo.

Figura 6 – Temas do Plano de Logística Urbana de Cargas da RMBH

| DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO | MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE | SUSTENTABILIDADE E QUALIDADE DE VIDA | ARRANJO INSTITUCIONAL |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| USO DO SOLO | CORREDORES DE TRANSPORTE | ACIDENTES | OBSERVATÓRIO |
| INDICADORES | GARGALOS LOGÍSTICOS | ROUBO DE CARGAS | CONSELHO METROPOLITANO |
| TENDÊNCIAS | CIRCULAÇÃO E ESTACIONAMENTO | POLUIÇÃO | CÂMARAS TEMÁTICAS |
| ESTRATÉGIAS | | CONSUMO DE COMBUSTÍVEL | |

A metodologia utilizada na elaboração da matriz recebeu o apoio e foi validada por diversos representantes da indústria, comércio e transporte do Estado de MG. Os representantes desses setores estão com ótimas expectativas referentes ao potencial de utilização da matriz como ferramenta estratégica de inteligência logística. Dentre eles podemos citar: FIEMG, CDL-BH, ACMINAS, SETCEMG, FETCEMG, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, FEAM, SEMAD, Seinfra, SEDE.

A Agência de Desenvolvimento da RMBH pactuou em seu planejamento estratégico a continuidade do trabalho através da construção de matrizes anuais de todo o Estado de Minas Gerais. Além de atenderem às necessidades da RMBH, as matrizes estaduais atenderão às demandas do Governo do Estado como um todo.

6. CONCLUSÕES

O desenvolvimento da economia da RMBH e a solução efetiva de seus problemas de mobilidade ultrapassam as fronteiras das gestões municipais e estadual e dependem da integração de esforços entre os setores público, privado e a sociedade. Por esse motivo, é fundamental a atuação da Agência de Desenvolvimento da RMBH na iniciativa de criação da governança metropolitana sobre o transporte e trânsito da região. A governança deverá articular as demandas dos diferentes agentes e não deve se posicionar de forma substitutiva aos poderes já concedidos, e sim articular e defender a deliberação conjunta e integrada dos interesses comuns à RMBH.

Devido à natural resistência à perda do poder, é fundamental para a aceitação da governança metropolitana a preservação da autonomia dos municípios sobre os temas estritamente municipais e suas participações equilibradas e ponderadas nas decisões metropolitanas. As justificativas para a implantação da governança estão mais evidentes a cada ano, dentre elas a crescente perda de demanda do transporte coletivo para o individual motorizado, a falta de integração entre os sistemas de transporte municipais e metropolitano, a falta de

uma rede viária articulada e estruturante da ocupação territorial e o tratamento marginal do transporte de cargas no planejamento da mobilidade. Todos esses fatores geram a perda de qualidade de vida da população, a desvalorização do espaço urbano e ambiental e o baixo desenvolvimento da economia.

A relação de trabalho conjunto criada entre a Agência RMBH e a Seinfra favorece a discussão sobre a governança metropolitana e a elaboração de projetos de interesse da região. O plano de mobilidade da RMBH, em elaboração pelo Escritório de Mobilidade, é o exemplo dessa sinergia. O PLANMOB-RMBH tem a oportunidade de utilizar tecnologias avançadas de geração de dados de viagens, como as matrizes Origem e Destino de Pessoas com dados de telefonia celular, e as matrizes Origem e Destino de Cargas com dados dos documentos fiscais eletrônicos. A possibilidade de utilização dessas duas tecnologias em um mesmo plano é inédita no país.

A movimentação do Governo Federal na estadualização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos gera a possibilidade de propor um novo modelo de concessão do metrô e conseqüentemente de sua ampliação e modernização. As contrapartidas das antecipações das concessões ferroviárias, em fase de negociação, geram a possibilidade de utilização do modo ferroviário em escala metropolitana e nacional para o transporte de carga geral e pessoas. As negociações em andamento sobre as indenizações referentes às quedas das barragens abrem a possibilidade de obtenção de recursos para a construção do Rodoanel.

Essa atual convergência de oportunidades está gerando um ambiente otimista no setor público e privado, que estão empenhados em elaborar projetos sólidos, viáveis e atraentes para utilização dos possíveis recursos. Além do esforço do poder executivo, percebe-se uma grande movimentação do legislativo mineiro na defesa dos interesses

do Estado, principalmente daqueles com impacto na mobilidade e logística de cargas. As articulações para atrair recursos financeiros federais não possuem a forte oposição política que perdurou por anos entre os governos do Estado de Minas Gerais e o Federal. Todo esse contexto aumenta a esperança de que a vez de Minas está chegando.

Referências

GOVERNO DE MINAS GERAIS (2013) Pesquisa Origem e Destino 2011-2012. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH. Belo Horizonte.

GOVERNO DE MINAS GERAIS (2019) Relatório da Matriz Origem e Destino das Cargas na RMBH. Produto 14B do Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Minas Gerais. Secretaria de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais - SETOP e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte– ARMBH. Belo Horizonte.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (2017) Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PLANMOB-2030 Relatório Síntese. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS. Belo Horizonte.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (2019) Informações sobre acidentes de trânsito com vítimas no município de Belo Horizonte. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS. Belo Horizonte.

PREFEITURA DE CONTAGEM (2015) Plano de Mobilidade Urbana de Contagem 2015-2030 Volume I. Instituto de Planejamento Urbano de Contagem – Ipucon e Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem - TransCon. Contagem.

CNT (2018) Logística urbana: restrições aos caminhões? Confederação Nacional do Transporte – CNT. Brasília.

GOVERNO DE MINAS GERAIS (2011) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Sumário Executivo. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH. Belo Horizonte.

GOVERNO DE MINAS GERAIS (2010) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Volume II. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH. Belo Horizonte.

SETCEMG (2019) Roubo de cargas na RMBH é tema de GT segurança. Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais – SETCEMG. Belo Horizonte. Acessado em <https://setcemg.org.br/roubo-de-cargas-na-rmbh-e-tema-de-gt-seguranca/>.

SANEAMENTO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – RMBH

José Claudio Junqueira Ribeiro

INTRODUÇÃO

A criação de regiões metropolitanas pelo governo federal na década de 1970 teve como objetivo criar instrumentos de gestão de maior alcance do que o da municipalidade, limitada pelas suas divisas político-administrativas, em face da expansão da malha urbana das capitais, gerando conurbações e outras interdependências com municípios vizinhos (MINAS GERAIS, 1976).

Nesse sentido, em 8 de junho de 1973, foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14 a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, reunindo, sob uma administração central, Belo Horizonte e 13 municípios vizinhos: Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano, com uma população total de 2 milhões de habitantes.

À época, a infraestrutura de saneamento na região apresentava significativas deficiências, com índices de apenas 47,5% da população abastecida por água, 42,5% com coleta de esgotos e 43,8% com coleta de lixo, ainda que observada grande variação de município para município. O relatório ainda aponta que, em seis municípios da região, não havia sistema de coleta de lixo. (MINAS GERAIS, 1976).

Atualmente a RMBH é constituída por 34 municípios. Além dos 14 iniciais, foram incorporados 20 municípios: Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e

Taquaraçu de Minas.

Além disso, cabe observar a existência do conceito de colar metropolitano, que é o conjunto de municípios adjacentes aos municípios da região metropolitana. Ainda que não façam parte desta, podem vir a fazer no futuro, uma vez que a região metropolitana só pode ser formada por municípios adjacentes. No caso da RMBH, o colar metropolitano é composto por 14 municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas (AMRMB, 2014).

Assim, em um conceito amplo de área metropolitana, com complexas inter-relações, no caso de Belo Horizonte, pode se considerada abrangência de 34 municípios (RMBH) a 48 municípios (RMBH e colar metropolitano). Isso representa um grande desafio para as infraestruturas de saneamento, em especial para a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, destacando que os municípios mais populosos e maiores geradores de resíduos, normalmente, são os que menos dispõem de áreas para seu tratamento e disposição final.

2 – SANEAMENTO BÁSICO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Saneamento básico foi definido pela Lei Federal 11.445/2007 como os serviços públicos relativos ao abastecimento de água potável, desde a captação, tratamento, distribuição até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição; coleta de esgotamento sanitário, desde as ligações prediais até estações de tratamento e lançamento final em corpos de água, observando os padrões ambientais vigentes; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana; drenagem

e manejo das águas pluviais urbanas, constituídos pelas atividades, infraestrutura e instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Observa-se que os resíduos sólidos abrangidos pelo marco legal do saneamento básico são apenas os de origem domiciliar e os oriundos da limpeza de vias e logradouros públicos, sendo estes de responsabilidade da administração municipal, que deverá se ocupar, direta ou indiretamente, das atividades de coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS tem seu marco legal na lei nº 12.305/2010, que estabeleceu que os resíduos sólidos urbanos são os de origem domiciliar e os oriundos da limpeza urbana, cujo gerenciamento (coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada) é de responsabilidade do município. Os resíduos de origem comercial e de prestação de serviços podem ser equiparados aos resíduos sólidos urbanos, desde que suas características e volume sejam compatíveis.

As demais tipologias previstas na PNRS – resíduos da construção civil, resíduos de serviços de saúde, resíduos industriais, de mineração, agropecuários, transporte (estações rodoviárias, ferroviárias, portos, aeroportos, etc.) e de saneamento (lodos de estações de tratamento de água ou de esgoto, drenagem) – são de responsabilidade do gerador, que deverá se encarregar das atividades de coleta, transporte e destinação ambientalmente adequada.

Para a implementação da política de resíduos sólidos no país, a legislação estabeleceu princípios, instrumentos e algumas metas.

2.1 Princípios para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

O primeiro é o princípio da Prevenção e da Precaução, que deve se traduzir na mudança de hábitos e costumes para evitar a geração de resíduos e, principalmente, de resíduos potencialmente perigosos, cujos impactos ainda não são completamente conhecidos. Nesse sentido, a informação se constitui em um princípio fundamental, pois somente o conhecimento poderia permitir a conscientização para atitudes de prevenção.

O princípio do Poluidor Pagador se apresenta como a necessidade de internalizar os custos na cadeia de consumo dos produtos e pós-consumo, onerando os fabricantes, importadores, distribuidores, rede varejista e consumidores pela geração de resíduos, em responsabilidades compartilhadas. Esse princípio visa responsabilizar a cadeia de consumo pela geração de resíduos, internalizando os custos para seu gerenciamento, ao invés de externalizá-los para o meio ambiente, causando poluição e onerando o poder público responsável pela sua gestão. Assim, quem gera resíduos deve pagar pelo seu gerenciamento: coleta, transporte e destinação ambientalmente adequada.

Esses princípios, entre outros previstos na legislação, é que vão permitir a observância do princípio maior do desenvolvimento sustentável, que propugna a satisfação de nossas necessidades, sem comprometer as das gerações futuras.

2.2 Objetivos da PNRS

O principal objetivo da PNRS é a proteção do meio ambiente e da saúde pública, uma vez que a disposição final inadequada dos resíduos sólidos produz muitos impactos negativos. Os resíduos sólidos urbanos – RSU, nosso lixo de cada dia, com grande quantidade de matéria orgânica, principalmente restos de alimentos, além de se constituírem em foco de atração de vetores e dis-

seminação de doenças, ao se decomporem, geram um percolato viscoso (chorume) que polui os solos e as águas subterrâneas e superficiais. Na decomposição desses resíduos também ocorre a poluição do ar pela emissão de gases, que pode ser agravada pela queima do lixo a céu aberto, prática proibida, mas ainda tão comum no país.

Os avanços tecnológicos para a produção de bens de consumo em uma sociedade consumista baseada na cultura do descartável têm produzido resíduos com substâncias cada vez mais complexas, persistentes no meio ambiente, que podem gerar impactos ambientais de ordem planetária, a exemplo da atual poluição dos mares e oceanos pelos plásticos. Medicamentos, lâmpadas, pilhas e baterias, eletroeletrônicos, entre uma infindável lista de resíduos pós-consumo da atualidade, com grande potencial de toxicidade, ao serem lançados no lixo, vêm agravando os impactos negativos no meio ambiente e na saúde pública.

Para tanto, a PNRS adotou como um de seus principais objetivos a hierarquia de ações para a gestão dos resíduos sólidos, consagrada na Agenda 21 na Conferência do Rio em 1992, quando foram assumidos os princípios para o desenvolvimento sustentável pela comunidade internacional. Essa hierarquia estabelece como primeira atitude para a gestão de resíduos sólidos a não geração, tendo como lema “o melhor resíduo é aquele que não é gerado”. Na impossibilidade de observá-lo sempre, a palavra de ordem passa a ser redução na geração. Para essas duas prioridades de ações, em consonância com as boas práticas para a gestão de resíduos, a palavra-chave é o consumo consciente. Isso significa repensar o consumo em função dos resíduos pós-consumo.

Na hierarquia, seguem-se a reutilização e a reciclagem. Esses dois estágios na gestão propõem que os resíduos pós-consumo sejam reincorporados ao processo de consumo, diferenciando-se apenas na forma.

Para a reutilização, os resíduos não sofrem processo de transformação, como é o caso das garrafas retornáveis. Na reciclagem, as garrafas seriam moídas, lavadas, fundidas e reintroduzidas no processo de fabricação de garrafas ou de outros artefatos de vidro.

O próximo nível na hierarquia é o tratamento, que deve ser aplicado aos resíduos considerados perigosos, cuja classificação se faz conforme disposto na norma brasileira ABNT 10004/2004. O tratamento se destina a reduzir os níveis de periculosidade para que os resíduos possam ser equiparados aos não perigosos. Exemplos são alguns tipos de resíduos de serviços de saúde, resíduos industriais, agrotóxicos, resíduos de laboratórios, etc. O tratamento mais usual são as variações de tratamento térmico: incineração, plasma, autoclavagem, entre outros.

Todavia, cabe registrar a ressalva para algumas dessas tecnologias na PNRS no § 1º do artigo 9º

Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (BRASIL, 2010).

O último degrau dessa escada de prioridades é a disposição final em solo, os denominados aterros, que podem ser classe 1 para os perigosos ou classe 2 para os não perigosos, como é o caso dos aterros sanitários destinados aos resíduos sólidos urbanos.

A PNRS introduziu na legislação pátria o conceito de rejeitos, distinguindo-os de resíduos, determinando que apenas os rejeitos fossem objeto de aterramento.

rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada

(BRASIL, 2010).

Para estimular a prática da hierarquia proposta, a PNRS estabeleceu ainda como objetivos a produção de bens de consumo com padrões mais sustentáveis, incentivos à indústria da reciclagem, capacitação técnica e a integração de catadores de materiais recicláveis, entre outros.

2.3 Instrumentos de Gestão

Para a implementação de políticas públicas, a legislação deve estabelecer os instrumentos a serem utilizados para que se possa alcançar os objetivos propostos. No caso da PNRS, o primeiro instrumento listado são os planos de resíduos sólidos, obrigatórios para todos os entes federativos e para os geradores de resíduos industriais, mineração, agrossilvipastoris, construção civil, serviços de saúde e de transportes.

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

I - O Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - Os planos estaduais de resíduos sólidos;

III - Os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - Os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Observa-se que no âmbito municipal existe a alternativa de planos intermunicipais, microrregionais e metropolitanos, uma vez que a gestão de resíduos, muitas vezes, exige uma visão mais ampla que a limitada pelas divisas de um município. Além do mais, a integração de municípios concorre para soluções mais econômicas tanto para

as atividades de gestão – planejamento e supervisão, como de gerenciamento – coleta, transporte e destinação final.

Para a elaboração dos planos, inicialmente deve-se elaborar o diagnóstico para conhecer a realidade da área de abrangência, as diretrizes para a implantação das ações com vistas a observar os princípios e objetivos da PNRS e as metas.

Outro instrumento de grande importância previsto na PNRS é a coleta seletiva. A segregação dos resíduos pós-consumo é primordial para o gerenciamento dos resíduos sólidos. O primeiro passo é segregar a matéria orgânica, principalmente restos de alimentos, de outros resíduos, principalmente embalagens, papel, papelão, plásticos, metais e vidros, em muitos programas denominados respectivamente como lixo molhado e lixo seco.

Na normalização brasileira, a coleta seletiva foi proposta com segregação de diversos materiais associados a várias cores. A Resolução CONAMA 275/2001 estabeleceu um código de cores para os diferentes tipos de resíduos a ser adotado nos coletores e nas campanhas informativas de coleta seletiva.

AZUL: papel/papelão;

VERMELHO: plástico;

VERDE: vidro;

AMARELO: metal;

PRETO: madeira;

LARANJA: resíduos perigosos;

BRANCO: resíduos ambulatoriais e de serviços de saúde;

ROXO: resíduos radioativos;

MARROM: resíduos orgânicos;

CINZA: resíduo geral não reciclável ou mis-

turado, ou contaminado não passível de separação (CONAMA, 2001).

Esta normalização, de inspiração internacional, vem sendo abandonada na maior parte dos países, que, no intuito de simplificação, vêm adotando coletores para recicláveis e não recicláveis no caso de resíduos sólidos domiciliares. No entanto, para os vidros, segue a tradição de coletores específicos, principalmente pelo risco de acidentes com material cortante. É comum, ainda, a existência de coletores separados para papel e papelão, pela grande quantidade gerada. Exceção para o Japão, que adota uma multiplicidade de coletores e cores, existindo cidades com dezenas de tipos de segregação.

Atualmente, estão em expansão os coletores para resíduos especiais, como pilhas e baterias, lâmpadas, eletroeletrônicos, medicamentos, entre outros. Em face da obrigação da logística reversa. Na Europa, em muitas cidades, pode-se observar coletores para vestuários – roupas, calçados e acessórios em geral, para programas sociais.

A coleta seletiva pode ser porta a porta ou ponto a ponto. Na primeira modalidade, os coletores, motorizados ou não, passam nas vias públicas coletando os materiais recicláveis nos domicílios. Na segunda, os materiais recicláveis devem ser depositados pelos consumidores nos pontos de coleta, e serão coletados pelo sistema de coleta seletiva implantado. Todavia, em qualquer que seja a modalidade, é de fundamental importância a informação para a segregação na fonte, em função dos coletores existentes e do mercado de recicláveis na região.

A educação ambiental é sempre mencionada como um dos instrumentos de maior valia para o consumo consciente e a correta segregação dos recicláveis na fonte. Assim, promover o conhecimento no âmbito escolar e em campanhas educativas na mídia escrita, falada e digital se constituem em importante instrumento para a adoção

da prática da hierarquia das ações para a gestão dos resíduos sólidos em prol do desenvolvimento sustentável. Para muitos pesquisadores, além da educação e conscientização, outros instrumentos complementares de grande importância são os instrumentos econômicos ou de mercado. Na PNRs estão previstos os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, ainda de pouco uso no país.

Na perspectiva do poluidor pagador, quem gera mais deve pagar mais. Assim, a cobrança de tarifas de coleta deveria ser em função da quantidade gerada. Existem experiências internacionais de cobrança de tarifas pela coleta em função do peso de resíduos gerados, com a leitura ótica nos caminhões coletores quando os contêineres das edificações são despejados. Se, para leitura em função do peso, é preciso a implantação de um sistema avançado e de custo elevado, em função do volume, a simplificação para a tarifação poderia ser bastante mais acessível. Um dos modelos de fácil aplicação para a cobrança pelo volume de resíduos gerados é o pagamento antecipado pelos sacos plásticos ou coletores-padrão do sistema de coleta seletiva de materiais recicláveis e não recicláveis.

A extrafiscalidade é uma modalidade de tributação que não objetiva arrecadação, mas mudança de comportamento. Nesse sentido, um sistema de coleta seletiva que desejaria estimular boas práticas de redução na geração e segregação na fonte poderia estabelecer preços diferenciados para os sacos ou coletores de materiais recicláveis e não recicláveis, sendo os últimos bem mais caros que os primeiros.

Para alcançar a efetividade na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no país, a PNRS enumerou largamente os instrumentos de gestão que devem ser desenvolvidos,

como pode se observar no artigo 8º da lei.

- I - os planos de resíduos sólidos;
- II - os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
- III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;
- VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
- VII - a pesquisa científica e tecnológica;
- VIII - a educação ambiental;
- IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- X - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
- XII - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);
- XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;
- XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;
- XV - o Cadastro Nacional de Operadores de

Resíduos Perigosos;

ção desta Lei.

XVI - os acordos setoriais;

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei (BRASIL, 2010).

XVII - no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental;

b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

d) a avaliação de impactos ambientais;

e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

XVIII - os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;

XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos (BRASIL, 2010).

Destaque para o controle social previsto no inciso XIV e no XVI para os acordos setoriais para a logística reversa.

2.4 Metas Intermediárias, Progressivas e Finais

Os princípios, objetivos e instrumentos de gestão têm como finalidade oferecer as condições para a implementação da PNRS, que deve ser avaliada em função de metas estabelecidas. Metas têm que ser mensuráveis em um espaço de tempo. As metas mais importantes da PNRS no cenário brasileiro estão previstas nos artigos 54 e 55 da Lei nº 12.305/2010.

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 10 do art. 90, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publica-

Assim, agosto de 2104 foi o prazo previsto no artigo 54 para cessar o lançamento de lixo em vazadouros a céu aberto, os popularmente denominados lixões, e também o prazo para que apenas os rejeitos oriundos da coleta dos resíduos sólidos urbanos pudessem ter a disposição final em aterros sanitários. Os prazos previstos no artigo 55 foram para a elaboração dos planos de resíduos sólidos estaduais e municipais. Nenhuma dessas metas foi cumprida, apesar das prorrogações.

Apesar de passados quase dez anos da entrada em vigência da Lei 12.305/2010 e dos prazos iniciais, a situação dos lixões no país ainda persiste. Cerca de 40% do lixo gerado no país ainda é descartado em vazadouros a céu aberto, de forma inadequada, poluindo o solo, as águas, o ar e constituindo-se em foco de proliferação de vetores com grande potencial de disseminação de doenças.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi elaborado, objeto de várias audiências públicas e aprovado em vários conselhos nacionais, dentre os quais os de meio ambiente e saúde, conforme previsto na legislação. Todavia, por falta de aprovação em apenas um conselho da área agropecuária, o plano ainda não obteve sua aprovação formal, sendo a versão disponibilizada desde 2012 a referência que vem sendo adotada.

Nem todos os estados da Federação cumpriram com o dever de elaborar seu plano estadual de resíduos sólidos, inclusive o Estado de Minas Gerais.

3 A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA RMBH

A fragilidade legal de um plano na-

cional de resíduos sólidos ainda não formalmente aprovado e a inexistência de um plano estadual em Minas Gerais em muito contribuem para o pouco desenvolvimento do planejamento para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos nos municípios mineiros em caráter intermunicipal, microrregional e mesmo metropolitano.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, apesar de a capital Belo Horizonte contar com cerca da metade da população da região, o seu plano de resíduos sólidos, lançado em 2017, não substitui a necessidade de um plano metropolitano, até porque, ainda que sendo o maior gerador, não possui áreas para sua disposição final.

Cabe ressaltar, no entanto, a existência do Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos da Construção Civil e Volumosos – RCCV e de Serviços de Saúde – RSS elaborado sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH, com ampla participação dos municípios integrantes da RMBH, concluído em 2016.

Esse plano, elaborado com apoio de consultoria nacional e internacional, contempla o diagnóstico da geração, fluxos e destinação desses resíduos na RMBH, apresentando alternativas para modelo de gestão e gerenciamento desses resíduos com análise de custo-benefício e metas a serem atingidas.

No caso dos RSU, todos os 48 municípios da RMBH dispõem de sistema de coleta com abrangência elevada.

Segundo dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, 2018, dos 14 municípios que integraram inicialmente a RMBH – Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasia-

no –, todos dispõem seus resíduos sólidos urbanos adequadamente em aterros sanitários.

Para os demais – Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Taquaraçu de Minas –, as exceções ficam por conta de Baldim, Esmeraldas, Itaguara, Itatiaiuçu, Mateus Leme e Taquaraçu.

Os aterros sanitários que recebem os resíduos sólidos urbanos desses municípios são os aterros privados da Vital Engenharia Ambiental S/A, localizados no município de Sabará, e o da Essencis MG Soluções Ambientais S/A, em Betim, além do municipal de Contagem, porém operado pela empresa privada Sobrado - Sociedade Brasileira de Obras Ltda. O aterro sanitário localizado em Ribeirão das Neves, operado pela Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A - EMTR, obteve Licença de Operação do COPAM em janeiro de 2019.

Ressalta-se que os municípios de Florestal e São Joaquim de Bicas dispõem de Unidades de Triagem e Compostagem - UTC, enviando os rejeitos para os aterros privados.

Assim, dos 48 municípios da RMBH, observa-se que 42 dispõem adequadamente seus RSU em aterros sanitários. Segundo a estimativa do IBGE, 2018, os seis municípios inadimplentes – Baldim, Esmeraldas, Itaguara, Itatiaiuçu, Mateus Leme e Taquaraçu – perfazem uma população da ordem de 130 mil habitantes, parte de uma população total da RMBH de 5,96 milhões de habitantes, o que significa um percentual de apenas 2,2 % da população dispendo os RSU inadequadamente.

Se considerarmos que, em média, a quantidade gerada de RSU é proporcional à

população, temos que cerca de 98% dos RSU gerados na RMBH são dispostos adequadamente, o que pode ser considerado uma boa performance.

Por outro lado, temos ainda um nível muito baixo de coleta seletiva na região, que se estima abaixo da média nacional de 3%. A capital Belo Horizonte apresenta índices entre 1 a 1,5%, promovendo a coleta porta a porta em apenas 10% dos bairros. Isso significa que, ao contrário do previsto na legislação, muitos resíduos, e não apenas rejeitos, estão sendo aterrados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, consubstanciada na Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, sinalizou a expectativa de grandes avanços para gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no país, estabelecendo princípios, objetivos, instrumentos e metas capazes de modificar radicalmente o cenário de degradação ambiental e social dos lixões espalhados por todas as regiões.

Entretanto, o que se observou nesses quase dez anos de vigência da PNRS foi principalmente o descaso político para a sua implementação, desde as inúmeras tentativas de prorrogação das metas previstas nos artigos 54 e 55 no Congresso Federal, em função das pressões municipalistas, até a inércia de grande parte dos estados, que também não priorizaram suas obrigações de elaborar seus planos estaduais, inclusive Minas Gerais, detentor do maior número de municípios (853), abrigando a segunda maior população, portanto, o segundo maior gerador de RSU do país. Soma-se a tudo isso a falta de recursos técnicos e financeiros para estudos, projetos e implantação de sistemas de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Por outro lado, observa-se que grande parte dos municípios não cobra taxas de limpeza urbana ou de coleta de RSU e, quando

cobra, raramente são suficientes para pagar os serviços prestados. Não há ainda, na administração municipal, a percepção clara de que custos de serviços prestados são sempre pagos, ainda que não pelos que recebem a prestação desses serviços. No caso da coleta do lixo, serviço prestado pela imensa maioria dos municípios, a falta de cobrança pelo serviço demanda recursos que deveriam estar sendo utilizados para as políticas sociais mais demandadas pela população: saúde, educação e segurança.

Nesse sentido, faz-se urgente o desenvolvimento de instrumentos econômicos no espírito do poluidor pagador e outras extrafiscalidades que estimulem a não geração e redução na geração de resíduos sólidos, além da segregação de materiais para envio à reciclagem.

No nível metropolitano, apesar da boa performance para a disposição adequada dos RSU, é preciso avançar na coleta seletiva e na logística reversa para que apenas os rejeitos sejam descartados nos aterros sanitários.

A iniciativa para a elaboração de plano para a gestão e o gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil e Volumosos e os de Serviços de Saúde pela ARMBH foi louvável, mas é preciso que se avance na sua implementação.

Referências

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10004. Rio de Janeiro, 2004.

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos com foco em Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) e Resíduos da Construção Civil e Volumosos (RCCV). Belo

Horizonte, 2016.

BRASIL. Lei 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

BRUSCHI, M e PACHECO, J. Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos Estratificada por Territórios de Desenvolvimento em Minas Gerais in Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: um Panorama em Minas Gerais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FEAM. Panorama do RSU Ano Base 2018. Disponível em <http://www.feam.br/minas-sem-lixoes>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2018/estimativa_dou.shtm. Acesso em 05 de setembro de 2019.

MINAS GERAIS. Situação Ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte. SEPLAG, 1976.

RIBEIRO, J. C. Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Direitos e Deveres. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

Referências

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10004. Rio de Janeiro, 2004.

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos com foco em Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) e Resíduos da Construção Civil e Volumosos (RCCV). Belo Horizonte, 2016.

BRASIL. Lei 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

BRUSCHI, M e PACHECO, J. Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos Estratificada por Territórios de Desenvolvimento em Minas Gerais in Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: um Panorama em Minas Gerais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FEAM. Panorama do RSU Ano Base 2018. Disponível em <http://www.feam.br/minas-sem-lixoes>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2018/estimativa_dou.shtm. Acesso em 05 de setembro de 2019.

MINAS GERAIS. Situação Ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte. SEPLAG, 1976.

RIBEIRO, J. C. Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Direitos e Deveres. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

METRÓPOLE EM TRANSIÇÃO:

PLANEJAMENTO METROPOLITANO E AGROECOLOGIA NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM PARA AS AGRICULTURAS DA RMBH

Daniela Adil Oliveira de Almeida¹

Ana Carolina Pinheiro Euclides²

Desde os anos 2000, o Estado de Minas Gerais, em parceria com os 34 municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, vem buscando construir e consolidar um sistema de gestão metropolitana. Parte importante dessa consolidação pôde se desenvolver a partir da criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), por meio da Lei Complementar Estadual nº 107, de 2009. Desde então, a autarquia estadual (territorial e especial de caráter técnico e executivo) tem atuado no planejamento, no assessoramento, na regulação urbana e no apoio à execução das funções públicas de interesse comum na região.

Entre os anos de 2009 e 2018, passos importantes foram dados no sentido de operacionalizar a gestão metropolitana. Com recursos do fundo metropolitano, criado em 2006, a Agência RMBH intermediou a contratação de uma equipe técnica coordenada por profissionais da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG com a qual desenvolveu, em conjunto com os municípios metropolitanos, significativos processos de planejamento participativo do território da metrópole.

Desde o início desse processo são notáveis os avanços no reconhecimento e na articulação de um tema frequentemente negligenciado nas discussões sobre as metrópoles: as

1 Grupo de Estudos em Agricultura Urbana - AUÊ/UFMG, doutora em Geografia, daniadil.aue@gmail.com

2 Doutora em Arquitetura e Urbanismo, anacpeuclydes@gmail.com

agriculturas. Sobre essa trajetória nos debruçamos neste capítulo, que busca remontar o processo de aproximação do planejamento metropolitano, especialmente das temáticas da agroecologia, da agricultura urbana e da agricultura familiar da/na RMBH a partir de três momentos: a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI-RMBH, entre 2009 e 2011; a construção do Macrozoneamento Metropolitano – MZ-RMBH, entre 2013 e 2015; e a atualização dos planos diretores – PDs de 18 municípios metropolitanos, em curso desde 2016. Em cada etapa desse resgate, apontamos avanços e desafios da construção da agenda política dessas agriculturas e buscamos explicitar os momentos em que a atuação da Agência RMBH foi importante para o desenvolvimento de debates e iniciativas ligados ao tema. Ao final, refletimos sobre suas limitações e seus desafios para os próximos dez anos.

1. AGRICULTURAS SOB ENFOQUE³

As agriculturas na/da RMBH são diversas: vão de grandes propriedades baseadas na monocultura com larga utilização de defensivos agrícolas à produção agroecológica em ocupações urbanas, passando pela agricultura familiar em minifúndios e pela produção de hortaliças e plantas medicinais em lajes, telhados e apartamentos.

Ao longo desses dez anos de planejamento metropolitano participativo da RMBH, o termo agriculturas vem sendo adotado no sentido de evitar polarizações ou oposições simplistas (como agronegócio x agricultura familiar ou agricultura urbana x agricultura rural) e ampliar a percepção sobre diferentes “modos de se fazer a agricultura” no mundo contemporâneo. Busca-se

também difundir a compreensão de que essas diversas agriculturas resultam de históricas combinações entre a modernização e a industrialização da agricultura, a agricultura familiar empresarial e a agricultura familiar camponesa⁴. Além disso, a adoção do termo agriculturas pressupõe um entendimento da agricultura como uma prática social que compreende um conjunto amplo de atividades, como o cultivo de plantas alimentares, não alimentares e medicinais, a criação de animais, a pesca, o extrativismo e o manejo da biodiversidade, assim como outras atividades relacionadas ao processamento, às trocas e à comercialização desses produtos.

Ainda que não opere de forma intencionalmente articulada, o conjunto dos diversos modos de se fazer agricultura da/na RMBH compõe um sistema alimentar regional, que engloba diferentes atores e processos relacionados à produção, ao abastecimento, à comercialização e ao consumo de alimentos.

Recentemente, a abordagem denominada Sistemas Alimentares em Cidades Regiões (City Region Food Systems) tem chamado atenção para a complexidade envolvida na alimentação da população de grandes centros urbanos, bem como para as conexões e os fluxos de pessoas, bens e serviços estabelecidos entre as grandes e megacidades e seu entorno imediato, como as áreas rurais e agrícolas e as cidades de pequeno e médio porte. As recentes discussões participativas ligadas ao planejamento territorial da RMBH vêm tangenciando a temática dos sistemas alimentares regionais, sobretudo nas propostas de sujeitos e organizações orientados pelos referenciais da agroecologia, da agricultura urbana e da agricultura

3 As reflexões apresentadas nesse texto se apoiam nos encontros e diálogos estabelecidos pelas autoras em suas trajetórias de pesquisa e nos documentos produzidos ao longo de sua atuação profissional no processo de planejamento da RMBH.

4 De acordo com Ploeg (2009), na medida em que a lógica técnico-econômica da modernização foi historicamente incorporada por parte da agricultura familiar, surgiu uma terceira estratégia de reprodução econômica e social que se configurou na agricultura familiar empresarial. Assim, as combinações entre esses três arranjos político-econômicos distintos indicam ser inadequadas as tentativas de enquadramento das experiências em categorias rígidas.

familiar (ALMEIDA; ARAÚJO; ORNELAS, 2019).

Tais referenciais são objeto de intensos debates acadêmicos e políticos e de múltiplas interpretações sobre seus significados. No contexto brasileiro, estão relacionados a diferentes níveis de institucionalidade e aparato legal nos três níveis governamentais, que definem e regem cada área temática e, em alguns casos, regulamentam e normatizam políticas setoriais.

A agroecologia tem se consolidado como uma ciência, um movimento e uma prática social abrangente que, ao mesmo tempo, denuncia as desigualdades sociais decorrentes da lógica do modo capitalista de organização do sistema alimentar e anuncia as potencialidades de agriculturas diversas e de formas distintas de organizar a produção e o consumo de alimentos a partir da articulação entre saberes tradicionais, técnicos e acadêmicos. Surge como reação ao processo de modernização da agricultura e à difusão do modelo da Revolução Verde, nas décadas de 1960 e 1970, no bojo de uma trajetória internacional de pesquisas e movimentos sociais que expõe as conexões entre a crise socioambiental, o enfoque técnico e a perspectiva econômica da chamada agricultura industrial ou convencional⁵. A agroecologia se fundamenta em saberes historicamente construídos a partir de uma estreita relação entre culturas e ecossistemas locais e incorpora princípios como as condições dignas e justas de trabalho, as relações de cooperação com consumidores, a dinamização das relações econômicas regionais e a integração com os ciclos da natureza (ALMEIDA, 2016).

Há um debate posto, tanto na comunidade científica como no campo político, que explicita interações e controvérsias entre a agroecologia e a agricultura orgânica.

Algumas posições polarizam esse debate, associando a agricultura orgânica a sistemas de produção simplificados, ligados a um nicho de mercado específico e à apropriação do sobrepreço dos alimentos, em oposição a sistemas complexos da agroecologia, que envolvem circuitos comerciais alternativos e de concepção ampliada para as dimensões social, cultural e política. Outras posições identificam que as fronteiras conceituais e políticas entre a agroecologia e a agricultura orgânica encontram-se em movimento; e que, nos territórios, as/os agricultoras/es muitas vezes articulam esses dois campos em suas práticas.

Em meio ao debate, a definição legal de sistema orgânico de produção agropecuária e industrial – instituída por lei em 2003 e regulamentada em 2007 – abrangeu a agroecologia como “um dos modos de se fazer agricultura”, entre outros, denominados ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, biológico, permacultura e demais que atendam aos princípios estabelecidos pela legislação. Abreu et al. (2012) observam que, além de agregar elementos conceituais da agroecologia, a legislação brasileira previu formas participativas de garantia de qualidade dos produtos, diferentemente da regulamentação europeia.

Outra referência nesse campo é a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, de 2012, que amplia a abordagem legal de sistema orgânico de produção ao incorporar categorias como (i) produtos da sociobiodiversidade; (ii) produção de base agroecológica e (iii) transição agroecológica. Iniciativas de normatização são também registradas em alguns estados brasileiros, como em Minas Gerais, onde uma lei de 2014 institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PE-APO.

No Brasil, a trajetória do movimento agroecológico tem forte interface com o processo de formulação de políticas e de cons-

⁵ Há expressiva bibliografia internacional e nacional disponível sobre a crítica a esse paradigma produtivo, como em Altieri (2012); Casado, Molina e Sevilla Guzmán (2000) e Petersen (2009).

trução do conceito de agricultura familiar – embora a agroecologia não seja universalmente disseminada entre as/os agricultoras/es familiares, já que muitas/os incorporaram os recursos tecnológicos e se inserem em mercados associados à Revolução Verde. Nas últimas décadas, em torno da agricultura familiar têm se concentrado os debates e as políticas ligados à população rural cuja principal fonte de renda advém da produção agropecuária de base familiar realizada em propriedades rurais de pequeno porte. O conceito de agricultor familiar substituiu o de camponês – mais ligado à tradição crítica marxista – na academia, na burocracia estatal e inclusive entre os agricultores, sindicatos e alguns movimentos sociais (MARQUES, 2008). A Lei Federal nº 11.326, de 2006, estabelece os conceitos e as diretrizes que pautam a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

São pontos fortes da produção da agricultura familiar brasileira: a pequena dimensão e a grande dispersão geográfica das propriedades, que aproxima produtores de consumidores, restringindo as influências externas sobre os preços dos produtos; a variedade de culturas, que assegura um abastecimento interno alinhado às demandas alimentares da população; a expressiva participação na produção dos alimentos que compõem a alimentação diária da população; e uma maior abertura para a incorporação de práticas ecologicamente adequadas e necessárias para a produção orgânica e agroecológica (CODAF, online).

O conceito de agricultura urbana, por sua vez, diz respeito à produção agrícola e pecuária em meio urbano e se liga a um novo campo de iniciativas que vem se desenvolvendo simultaneamente em processos de mobilização e organização social, assim como no âmbito da formulação de políticas públicas. Essa construção tem provocado reflexões sobre a relação campo-cidade no mundo atual, bem como sobre o papel das

práticas agrícolas urbanas para a (re)organização do sistema alimentar e para a sustentabilidade urbana (ALMEIDA, 2016). Entre as reflexões está a noção de que as experiências de agricultura urbana diversificam os usos do espaço na cidade e reconhecem no solo urbano a dimensão da fertilidade, “que devolve ao espaço seu valor de uso, no sentido da matéria-prima para o cultivo de alimentos” (EUCLYDES, 2016, p. 194), e faz repensar a relação da sociedade com seu espaço.

O avanço dessas reflexões no âmbito dos movimentos sociais e da academia vem contribuindo para uma aproximação entre os movimentos agroecológico, de luta pelo direito à cidade e de luta pelo direito à alimentação saudável. Essa aproximação, por sua vez, suscita a construção do conceito de agroecologia urbana (ALMEIDA, 2016), uma via potencial de transformação socioespacial baseada na articulação da qualidade de vida com a função social da terra e com a valorização dos ambientes não construídos, dentro e fora dos perímetros urbanos municipais.

Tendo esses conceitos como referência, o retrospecto proposto neste capítulo tem como foco as agriculturas relacionadas à produção em pequena escala, particularmente as experiências agroecológicas de agricultura urbana e agricultura familiar existentes nos territórios rural e urbano dos municípios. Trata-se de uma desconstrução da frequente associação dessas agriculturas a atividades de subsistência. Busca-se, com esse enfoque, difundir a compreensão de que essas agriculturas compõem, historicamente, os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo e de que podem ser fortalecidas e ampliadas.

2. AGRICULTURAS NA RMBH

De modo geral há poucos estudos e informações sistematizadas sobre as agriculturas na RMBH, particularmente no que se

refere à agricultura familiar, à agroecologia e à agricultura urbana, bem como no que toca ao planejamento das zonas rurais e ao uso agrícola do solo nos municípios. Os dados secundários disponíveis – como os fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pela CeasaMinas, pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e pela Relação Anual de Informações Sociais – Rais, do também extinto Ministério do Trabalho e Emprego – merecem interpretação cautelosa. Questões metodológicas e de recortes espacial e temporal dificultam composição de um panorama regional da agricultura.

No que toca aos recortes espaciais, muitas pesquisas tomam como principal referencial o perímetro urbano municipal, que é também utilizado para fins de organização político-administrativa e para as definições das tributações e das competências de gestão dos entes federativos. Deve-se ter em conta, no entanto, que a delimitação desses perímetros nem sempre corresponde às manchas urbanas municipais, estando submetida a influências políticas e econômicas locais (ALENCAR, 2018).

O Censo Demográfico de 2010, por exemplo, registrou uma população de 4.882.997 habitantes na RMBH, entre os quais 96.402 (1,97%) eram considerados população rural (IBGE, 2010). Outro dado do Censo de 2010 registra que o grande grupo “Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca” tem a maioria da população considerada urbana (68,1% do total), enquanto a população rural incluída nesse grupo é de cerca de 31,9%. Essa aparente incoerência pode tanto indicar a inadequação dos perímetros urbanos considerados nas pesquisas como colocar em xeque as recorrentes noções dicotômicas que associam a atividade agropecuária apenas à população rural.

Segundo dados do Censo Agropecuá-

rio 2017, na RMBH, registram-se 8.523 estabelecimentos agropecuários, que ocupam área correspondente a 36,4% do território. Não se observa significativa alteração com relação ao total de 7.672 estabelecimentos agropecuários, que ocupavam 36,7% da área dos municípios metropolitanos, registrados no Censo 2006. Ainda não foram divulgados dados relativos à agricultura familiar do Censo Agropecuário 2017, o que inviabiliza comparações com as informações do Censo Agropecuário 2006, que indicou 5.151 estabelecimentos da agricultura familiar, ocupando cerca de 6,2% do território (58.957 ha), e 2.521 estabelecimentos da agricultura não familiar, que ocupavam cerca de 93,8% do território.

No que se refere aos produtos das agriculturas da RMBH, os dados secundários disponíveis – como os da Emater, da CeasaMinas e das pesquisas de Produção Agrícola Municipal – PAM e de Produção Pecuária Municipal – PPM, do IBGE – revelam uma produção variada de commodities de relativa importância econômica, assim como uma produção de relevância social, relacionada à composição da alimentação cotidiana da população e à movimentação dos circuitos das economias locais (ALMEIDA, 2016).

Essa fragmentação dos dados e as lacunas temporais e territoriais contribuem para que parte da população e dos órgãos públicos desconheça as características da produção agrícola da RMBH (ALMEIDA, 2016; ORNELAS, 2017; PBH, 2019). Tal desconhecimento tem consequências graves, como a invisibilização dos conflitos e das potencialidades das práticas existentes no que diz respeito à transformação das realidades locais. As consequências são ainda mais delicadas no caso específico da agricultura urbana, que é objeto de menos políticas públicas, além de dificultar as possíveis articulações entre rural e urbano (ALENCAR, 2018).

Felizmente, no entanto, como resultado de mais de 20 anos de mobilização da

sociedade civil, a questão agrícola na RMBH tem ganhado visibilidade. O esforço dessa mobilização tem um horizonte claro: promover a transição agroecológica em toda a RMBH.

Com esse propósito, redes como a Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana – AMAU e a Rede Urbana de Agroecologia – R.U.A. Metropolitana⁶ têm ocupado os espaços de debate – incluindo os ligados ao planejamento metropolitano – e buscado conectar praticantes das diversas agriculturas da metrópole.

Como parte do mesmo movimento, a temática tem ganhado a atenção da academia na RMBH, onde vem sendo objeto de um crescente número de projetos de pesquisa e extensão. Exemplos dessa presença são a atuação histórica do Grupo Aroeira, desde 2006, e a criação do AgroÊ, no Instituto de Ciências Biológicas – ICB da UFMG. Já o NEA Mutiró articula o Programa de Extensão SoFiA, do Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET-MG, e o Grupo Kaypora, da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, em Ibirité. Também em Belo Horizonte, na UEMG, encontra-se ativo o Grupo Sistêmico, enquanto no Centro Universitário Una funciona o Laboratório Ecosistêmico Interdisciplinar de Aprendizagem – LEIA. Em outros municípios da RMBH e Colar Metropolitano⁷ também registram-se iniciativas nesse campo, como o Balaio, grupo de agroecologia do Campus Florestal da Universidade Federal de Viçosa; o Grupo Guayi, vinculado ao Campus Sete Lagoas da Universidade Federal de São João del-Rei; e o Projeto Horta, no Campus Santa Luzia do

Instituto Federal Minas Gerais (IFMG).

No Instituto de Geociências da UFMG, cabe destacar a criação, em 2013, do Grupo de Estudos em Agricultura Urbana – AUÊ!, voltado para a aproximação da temática da agricultura urbana de diferentes campos de investigação em curso na universidade. A partir de 2014, o grupo passou a sediar o Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica – NEA/UFMG, que se insere em uma rede regional e nacional de núcleos similares vinculados à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO.

Os resultados dessa mobilização social se expressam também na atuação de órgãos municipais, destacadamente da Prefeitura de Belo Horizonte, e de instituições estaduais, como a Agência RMBH e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater-MG, que têm introduzido a temática da agroecologia e da transição agroecológica em sua diretrizes de atuação na RMBH.

A convergência dessas iniciativas tem propiciado a reunião e a produção de informações essenciais para a articulação das agriculturas da RMBH. As atividades de pesquisa e organização social desenvolvidas no âmbito do AUÊ!, por exemplo, chamaram a atenção para um conjunto de experiências cotidianas e alternativas de cultivo de alimentos e de cuidado com o espaço e com as pessoas frequentemente desconsiderado na teoria e na prática do planejamento urbano, como também deram mais visibilidade para a produção comercial em diferentes escalas nos municípios da região. A pesquisa identificou cerca de 400 experiências e práticas de agricultura urbana e agricultura familiar, dentre as quais predominam aquelas identificadas como agricultura familiar e que, em alguns casos, não se enquadram nos parâmetros da Lei de Agricultura Familiar, nem acessam as políticas públicas voltadas para esse segmento, mas foram autoidentificadas

6 A R.U.A. Metropolitana é uma rede que articula universidade, organizações da sociedade civil e poder público com o objetivo de promover uma agenda da agroecologia na RMBH.

7 Dezesseis municípios compõem o chamado Colar Metropolitano, definido na lei de criação da RMBH. Suas relações com as dinâmicas socioespaciais metropolitanos variam, e alguns cumprem papel importante no abastecimento de alimentos e de água para a RMBH.

pelos/as informantes.

3. AGRICULTURAS NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

A terra é objeto de variados interesses, e o uso agrícola do solo urbano representa uma face ainda pouco visível dos conflitos territoriais nas regiões metropolitanas. A recente retomada do planejamento territorial da RMBH vem ampliando essa visibilidade, criando oportunidades para se perceber e imaginar os espaços agrícolas no contexto regional. Três momentos foram cruciais a esse reconhecimento: o PDDI, o MZ e a revisão dos PDs.

3.1 PDDI-RMBH

A elaboração participativa do PDDI da RMBH foi conduzida por uma equipe técnica coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar da UFMG entre os anos de 2009 e 2011, com base no termo de referência proposto pelo Poder Executivo estadual. O processo envolveu 15 oficinas públicas nos municípios metropolitanos, três seminários de apresentação e discussão em Belo Horizonte e, ao todo, contou com mais de 3.000 participações (UFMG/PUCMINAS/UEMG, 2011a, p. 2).

Nesse contexto, em 2010, a AMAU produziu um documento com sugestões e propostas, parte das quais foi incorporada às proposições finais de políticas, programas e projetos do PDDI-RMBH. O relatório final do plano, editado em seis volumes, foi entregue ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH em maio de 2011.

O PDDI apresenta um conjunto de propostas para a proteção de zonas rurais e para a promoção de espaços agrícolas na RMBH, que foram reunidas principalmente na Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – PMISAN e no Programa de Agricultura Urbana e Periurba-

na do Eixo Segurança e apresentam interfaces com os demais eixos temáticos integradores do plano: Acessibilidade, Urbanidade e Sustentabilidade. Os programas e projetos propostos visam atuar sobre a produção, o abastecimento e o consumo alimentar e buscam superar condições de insegurança alimentar presentes na RMBH, como o comprometimento do orçamento das famílias de baixa renda em gastos com alimentação e o excesso de peso, a obesidade e a ausência de políticas de apoio à produção de alimentos pela agricultura familiar (UFMG/PUCMINAS/UEMG, 2011b).

A agricultura urbana também foi incorporada explicitamente nos Programas de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano, de Gestão do Espaço Cotidiano e de Intensificação do Uso Social da Cidade – todos integrantes da Política de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano. Esses programas indicam a agricultura urbana como um possível uso de interesse social, público ou coletivo, de caráter temporário nas Zonas Especiais de Interesse Social, enquanto não edificadas; como uma opção de utilização de lotes, glebas e áreas ociosos; e também em terrenos em áreas homogêneas com vacância de lotes e vazios urbanos inadequados à moradia (como as áreas sob linhas de transmissão, margens de cursos d'água, etc.).

Importante mencionar, ainda, duas outras políticas que relacionam proposições para as agriculturas na RMBH. A Política de Centralidades em Rede apresenta o Programa de Apoio à Rede de Centros Microrregionais e Locais e contempla ações voltadas para as centralidades de menor nível da RMBH, que correspondem às sedes dos municípios menos populosos. Propõe uma rede de microcentralidades rural-metropolitanas, que corresponderia a territórios potenciais de incentivo à pequena produção e à manutenção econômica e espacial das populações envolvidas com essas atividades. Já a Política Metropolitana Integrada de Apoio

à Produção em Pequena Escala tem como propósito estimular o aproveitamento da população não absorvida diretamente pelos grandes investimentos regionais por meio de estratégias e práticas produtivas de pequena escala. As proposições dessa política pretendem fortalecer e expandir práticas e experiências locais, além de incorporar uma dimensão de preservação de tradições culturais (alimentares, de expressão estética, de organização do cotidiano, do trabalho ou do modo de vida em geral).

3.2 MZ-RMBH

Para dar operacionalidade à proposta de reestruturação territorial da RMBH, o PDDI previu o Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano, no âmbito da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo – concebida em conjunto com a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede.

O processo participativo de elaboração do MZ-RMBH ocorreu entre os anos de 2013 e 2015 e manteve a coordenação e os pressupostos teórico-metodológicos do PDDI. Entre os resultados do projeto estão cinco documentos oficiais que sintetizam o percurso realizado pela equipe: do estabelecimento do marco metodológico à definição das zonas de interesse metropolitano – ZIMs e de seus parâmetros urbanísticos e diretrizes de estruturação (EUCLYDES, 2016). Conforme explicitado pela equipe técnica, o MZ almejou dar forma à reestruturação territorial metropolitana, buscando a redução das desigualdades socioespaciais a partir da “transformação da RMBH numa metrópole policêntrica e mais compacta, em oposição a um crescimento extensivo ou contínuo da mancha urbana do tipo centro-periferia prevaiente até hoje” (UFMG, 2014, p. 17).

No âmbito do MZ, o esforço para identificar espaços relevantes para o conjunto metropolitano retomou temas abordados no

PDDI-RMBH, entre eles o uso agrícola do solo nas zonas rurais e urbanas dos municípios metropolitanos. Os debates facilitaram a problematização do perímetro urbano como uma linha divisória e definidora do que seria a realidade rural e urbana dos municípios e suscitaram a realização de um trabalho colaborativo com integrantes da equipe do MZ, do grupo AUÊ! e da Agência RMBH com o objetivo de identificar o marco legal mais atualizado sobre os perímetros urbanos de cada um dos 34 municípios metropolitanos.

Momentos-chave para a identificação de espaços agrícolas ocorreram nas visitas técnicas realizadas a alguns municípios, nos seminários metropolitanos e nas cinco oficinas públicas que integraram a metodologia do projeto. Uma oficina temática sobre agricultura urbana, que não estava inicialmente prevista na metodologia do MZ, foi realizada com o objetivo de levantar mais informações para subsidiar a elaboração do Produto 2 – Avaliação das tendências recentes da dinâmica territorial da RMBH – e contribuir para a identificação preliminar das ZIMs.

Com a participação da AMAU nos debates, a presença das diversas agriculturas e a diversidade dos sujeitos por trás de práticas agrícolas no território metropolitano foram ressaltadas, em diálogo e retroalimentando diretrizes relevantes das proposições de reconfiguração territorial da RMBH, tais como: a criação e o fortalecimento de centralidades urbanas em rede, a intensificação do uso do espaço urbano, a contenção da expansão urbana, a ampliação das áreas permeáveis urbanas e a consolidação de um marco regulatório para o uso e a ocupação do solo.

A discussão participativa do MZ-RMBH permitiu ampliar a visão sobre conflitos entre as agriculturas e usos do solo relacionados a outras demandas sociais (como habitação de interesse social e equipamentos coletivos), a outras atividades econômicas

(como atividades minerárias e industriais) e à proteção ambiental. Proporcionou também a identificação de convergências entre o uso agrícola e outros usos e funções do solo urbano, que se inscrevem em debates mais amplos relacionados à justiça social e à sustentabilidade urbana (ALMEIDA, 2016).

Entre os desdobramentos dos debates iniciados no processo participativo, cabe destacar a realização, pela Agência RMBH em parceria com a Emater-MG, do evento Agricultura na RMBH – Panorama e Perspectivas, em junho de 2016. O debate teve como objetivo reunir gestores e técnicos dos municípios da região para construir um diagnóstico da agricultura na RMBH, com destaque para as agriculturas urbana, familiar e agroecológica. Eventos como esse podem contribuir para dar visibilidade a essa produção agrícola, fortalecendo as políticas de assistência técnica e financiamentos públicos para esses agricultores (EUCLYDES, 2016).

3.3 A agroecologia urbana e a trama verde e azul

Entre os avanços na construção da agenda política das agriculturas na RMBH estão a inclusão da agricultura e da proteção dos espaços rurais nas diretrizes das ZIMs e em suas categorias de zoneamento interno e a explicitação do tema nos textos que justificam a delimitação dos perímetros e das especificidades de pelo menos 16 ZIMs. Além das diretrizes para o uso e para a ocupação das ZIMs, cabe destacar a relação das agriculturas com as Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas – ZDEMs, que foram criadas como uma sobreposição ao zoneamento proposto e devem ser objeto de futuras regulamentações e implementação de políticas especiais (UFMG, 2015, p. 27).

Particularmente, interessa chamar a atenção para a trama verde e azul – uma proposta formulada ao longo das oficinas do MZ-RMBH, que avança a possibilidade

da reestruturação do espaço metropolitano a partir de uma rede de espaços que envolve áreas verdes, áreas protegidas, estrutura viária, produção em bases agroecológicas, manifestações culturais e lazer (EUCLYDES, 2016). Apesar de as discussões participativas ao longo da elaboração do MZ-RMBH terem ensejado entendimentos amplos e ambiciosos sobre a natureza e as características da trama, no Produto 5 – documento final do Macrozoneamento, que definiu as ZIMs e seus parâmetros –, a proposta apresentou contornos mais modestos, limitando-se à ZDEM de Interesse Ambiental Trama Verde e Azul – ZDEM-TVA).

Nesse documento, é frágil a associação da ZDEM-TVA com a agroecologia e com a agricultura urbana. Fica claro que a proposta não logrou captar a riqueza dos debates ocorridos – nem na perspectiva da identificação de experiências que já ocorrem na RMBH, nem sob o ponto de vista do imaginário que começou a ser construído na direção da incorporação dos espaços agrícolas no ordenamento metropolitano (ALMEIDA, 2016).

Não obstante, para a equipe técnica, as limitações da ZDEM-TVA no MZ não condenam a proposta, que deve(rá) ser retomada pelos municípios metropolitanos na revisão de seus planos diretores (EUCLYDES, 2016). Além do mais, tendo em vista o propósito do engajamento social inerente ao PDDI e ao MZ-RMBH, deve-se considerar que a construção coletiva do discurso sobre a trama iniciada nas oficinas do projeto pode não se desfazer, continuando a ensinar a construção de identidades entre os diferentes atores envolvidos na produção do espaço metropolitano – como a identidade entre agricultores “do campo” e “da cidade” ligados a práticas agroecológicas que começou a se construir nessas oficinas (ALMEIDA, 2016). Na mesma linha, o debate sobre a trama pode continuar a fomentar a apropriação, pelos atores do campo agroecológico (além do agrícola, agrário, rural), dos espaços de

discussão sobre o planejamento metropolitano, entendidos como relevantes na disputa por narrativas sobre a contemporaneidade e sobre a importância das agriculturas na região, especialmente da agroecologia urbana.

3.4 Planos diretores municipais

Entre 2016 e 2018, parte da mesma equipe coordenada pela UFMG atuou, em parceria com a Agência RMBH e com técnicos municipais, na revisão dos planos diretores dos municípios de Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano⁸. No curso desse processo, a perspectiva agroecológica ganhou maior atenção, em interlocução direta com a elaboração de proposições para a conformação da trama verde e azul e numa aproximação crescente com as diferentes realidades municipais. Seguindo a mesma orientação metodológica do PDDI e MZ, a realização de oficinas públicas, visitas técnicas e, especialmente, a conformação de grupos de acompanhamento locais proporcionaram o contato direto com agricultoras/es, organizações sociais, gestoras/es públicas/os e vereadoras/es que atuam com as agriculturas. Permitiram também aprofundar a identificação das diferentes experiências em cada município, com especial atenção para a agricultura familiar e urbana, assim como de possibilidades para o fomento da transição agroecológica.

Dados sobre as atividades agrícola e pecuária em cada um dos municípios foram organizados de modo a proporcionar uma melhor compreensão de suas inserções na organização territorial do município e compreenderam: (i) a produção agroalimentar; (ii) as condições de acesso aos alimentos;

(iii) o abastecimento alimentar; (iv) o consumo alimentar; e (v) o quadro institucional. Além dos dados secundários, a leitura técnica das agriculturas dos municípios considerou informações reunidas numa oficina de leitura comunitária, numa visita técnica e no Encontro “Agricultura, Meio Ambiente e Planos Diretores: conexões possíveis para construir a Trama Verde Azul na RMBH”, realizado no dia 4 de julho de 2017, em Mário Campos, com a equipe técnica da UFMG e representantes da Emater-MG dos municípios integrantes do processo de revisão dos planos diretores. Nos eventos, buscou-se abranger a produção familiar, não familiar e empresarial, bem como as experiências e potenciais de agricultura urbana e transição agroecológica tanto em contextos mais ligados ao urbano como ao rural.

Nas reflexões e proposições de articulação da agroecologia à TVA, foram destacadas dimensões ambientais, como a proteção e a recuperação do solo e da água, assim como dimensões econômicas e sociais, como o estímulo a circuitos curtos de produção e comercialização de alimentos saudáveis. Do ponto de vista mais específico dos instrumentos de planejamento territorial, foram identificadas e delimitadas áreas de incentivo à transição agroecológica e de relevância para a promoção da segurança alimentar e nutricional, denominadas Zona de Diretrizes Especiais Trama Verde e Azul – Agroecologia – ZDE-TVA-AGROECO. Essas áreas integraram as proposições de constituição da TVA, em diálogo com as zonas de interesse e incentivo patrimonial, fluvial e ambiental e os eixos de mobilidade em cada município.

Ao longo de todo o processo de definição/delimitação das ZDE-TVA-AGROECO, foi notável como o fato de contemplar o uso agrícola no enfoque e na metodologia de planejamento territorial criou oportunidades para colocar em debate e ampliar a compreensão sobre o contexto atual das agriculturas, não apenas da realidade local, mas também uma extrapolação para a dinâmica

8 Em 2019 teve início uma nova fase do planejamento metropolitano, com a contratação de nova equipe técnica para a revisão dos planos diretores dos Municípios de Confins, Esmeraldas, Florestal, Itaguara, Mário Campos, Raposos e Taquaraçu de Minas. Essa fase não será coordenada pela UFMG, como foram as anteriores.

metropolitana e para a organização mais ampla dos sistemas alimentares. Adicionalmente, a forma como o tema foi abordado provocou conexões com outras temáticas consideradas centrais no planejamento urbano, como a mobilidade, o desenvolvimento econômico, a preservação do patrimônio, a habitação, e principalmente, a questão ambiental. Nesse sentido, motivou a interlocução entre atores que via de regra não interagem com questões usualmente consideradas como “do rural” ou “do urbano”.

No campo das práticas de planejamento, foram produzidas leituras técnicas e comunitárias das dinâmicas territoriais, sistematizadas em propostas setoriais integradas. Dentre elas, podem ser destacadas as aplicações das políticas previstas no PDDI e o detalhamento das zonas previstas no MZ, compreendendo os espaços agrícolas existentes e potenciais, dentro e fora do perímetro urbano. Do ponto de vista das pesquisas, ficou patente a necessidade de avançar na caracterização e no mapeamento das unidades produtivas, dos sujeitos, das formas de organização social e de sua articulação em rede, das iniciativas de comercialização e, principalmente, da construção de estratégias de ação coletiva para a transição agroecológica.

No curso do processo, a apropriação da proposta da TVA se confirmou como um dos caminhos possíveis para aproximar atores locais e conectar as resistências e inovações presentes nos territórios. A articulação da agroecologia com a questão ambiental sinalizou a oportunidade de superação dos conflitos entre a atividade agrícola e a proteção da natureza, além de indicar alternativas econômicas para municípios dependentes de atividades com alto impacto ambiental, como a mineração, assim como para compor estratégias de contenção da expansão urbana dispersa e fragmentada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de valorização imobiliária em curso na RMBH (como em tantas centralidades urbanas) ameaça a disponibilidade de terras agricultáveis para produção alimentar – independentemente de sua localização com relação ao perímetro urbano legalmente constituído. Essa ameaça se soma às dificuldades de acesso, pela população metropolitana e pelas administrações municipais e estaduais, a informações qualificadas e detalhadas sobre as agriculturas nos municípios e na RMBH e sobre alternativas para a superação dos desafios identificados para a manutenção dessas práticas.

Apesar de comumente compreendidas como de pouca relevância nas matrizes econômicas dos municípios metropolitanos – quando comparadas às demais atividades ligadas aos setores secundário e terciário –, as experiências agroecológicas de agricultura urbana e familiar da RMBH apresentam especificidades locais e potencialidades para o abastecimento regional de alimentos, para a conservação ambiental e para a manutenção de modos de vida de determinados grupos sociais – além de sinalizarem caminhos alternativos para a reestruturação territorial da região.

Especialmente na última década, na esteira de um significativo histórico de articulação política e social, a agenda da agroecologia e da agricultura urbana da RMBH tem registrado importantes avanços. Nos recentes espaços públicos de debate sobre o planejamento metropolitano na RMBH, tem sido possível verificar o estabelecimento de conexões entre essa agenda e atores envolvidos com outras agriculturas da região metropolitana, o que vem despertando ou renovando o interesse público sobre as agriculturas, a segurança alimentar e a produção do espaço metropolitano.

A ampliação da visão sobre o papel que as agriculturas podem desempenhar na re-

estruturação territorial pôde ser notada em debates sobre as diferenças entre a agroecologia e agricultura orgânica, para além das reconhecidas dimensões de proteção ambiental e de desenvolvimento produtivo sustentável. Ainda que essas problematizações não tenham se materializado em proposições práticas no planejamento, observaram-se avanços na incorporação das perspectivas de justiça socioambiental e na superação de lógicas de industrialização e mercantilização, muitas vezes observadas na agricultura orgânica.

Outro importante avanço da agenda das agriculturas da RMBH tem sido o estreitamento das relações entre suas redes e os grupos de pesquisa e entes públicos com o intuito de fortalecer a organização social de base nos municípios metropolitanos e construir propostas de ampliação da produção, da comercialização e do consumo de alimentos em bases agroecológicas. Esse estreitamento tem contado com importante apoio da Agência de Desenvolvimento da RMBH, dentro e fora dos espaços de discussão participativa do planejamento municipal-metropolitano. Um momento significativo desse apoio foi a incorporação da temática “Agriculturas na RMBH” na VI Conferência Metropolitana da RMBH, promovida pela agência em novembro de 2017. O evento reuniu mais de 400 representantes dos setores público, privado, acadêmico e sociedade civil para discutir e propor ações para a gestão metropolitana e, pela primeira vez em sua história, deu centralidade ao tema e incentivou o debate conjunto sobre as diversas agriculturas.

Mais uma recente conquista da articulação regional das agriculturas tem sido o processo de construção de um Sistema Parti-

cipativo de Garantia – SPG⁹ da RMBH, Colar Metropolitano e entorno, iniciado em 2017, durante os encontros da R.U.A. Metropolitana e em diálogo com a AMAU. A construção desse sistema representa um grande passo na transição agroecológica da região e tem estimulado ações associadas, como processos de formação e capacitação de agricultoras/es, técnicas/os, gestoras/es no âmbito da agroecologia; recuperação agroflorestal de mananciais e áreas degradadas; fomento à produção, distribuição e acesso a insumos agroecológicos; construção de banco de dados interinstitucional relacionado à agricultura na região; entre outras atividades.

Além da R.U.A. e da AMAU, o processo tem contado com o apoio formal da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, da Agência RMBH¹⁰, da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (que incorporou a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, extinta em 2019), da Emater-MG, da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG, do Instituto René Rachou, da UFMG, da Fundação João Pinheiro, da Secretaria Executiva para América do Sul ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, de prefeituras de alguns municípios metropolitanos, assim como de organizações com atuação histórica ou mais recente na RMBH, como a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alter-

9 O Sistema Participativo de Garantia é um instrumento do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica – SISORG/MAPA, previsto na legislação brasileira que dispõe sobre a agricultura orgânica. Por meio desse sistema, que tem como princípios o controle social e a responsabilidade solidária, grupos de agricultoras/es (em conjunto com outros atores locais) podem assegurar a conformidade orgânica de sua própria produção, o que, além de agregar valor a seus produtos, favorece o compartilhamento de saberes e práticas entre os atores envolvidos.

10 Cumpre destacar que, como apoiadora dessa construção, a agência organizou, em setembro de 2019, por meio do programa “Conexão Metropolitana”, o workshop “Sistema Participativo de Garantia (SPG): Alimentos Saudáveis e Construção Social de Mercados na RMBH”, no auditório da Emater-MG.

nativas – REDE e o Coletivo Agroecologia na Periferia. Um marco nesse processo foi a realização, em 16 de outubro de 2019, da assembleia de fundação da Associação Horizontes Agroecológicos, que funcionará como o primeiro Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade Orgânica – OPAC da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Colar Metropolitano e entorno.

O envolvimento de todos esses atores na construção do SPG consolida uma estratégia de atuação conjunta e inovadora entre setores dos governos estadual e municipais que historicamente atuam de forma pouco integrada.

Apesar do momento favorável, no entanto, ainda há muito o que desenvolver e a consolidar. Para assegurar que esses avanços sejam perenes, será necessário, entre outras ações, fortalecer a organização e articulação de base – para o que o SPG pode ser uma peça-chave –, e firmar a pauta da agroecologia e das agriculturas urbana e familiar nos municípios metropolitanos, o que pode ser viabilizado por meio do compromisso das gestões municipais e das/os agricultoras/es na implantação da trama verde e azul. Nesse escopo, o posicionamento da Prefeitura de Belo Horizonte permanecerá estratégico, contribuindo para fomentar a agroecologia na RMBH e para construção de ações integradas com municípios, sociedade e setores do governo estadual.

Na mesma linha, será fundamental sedimentar as conexões entre as redes de promoção das agriculturas da RMBH, os grupos de pesquisa e entes públicos para, entre outras coisas, produzir (e manter atualizadas) informações qualificadas sobre a temática, seja na dimensão do mapeamento das experiências, seja no sentido da identificação de soluções para o enfrentamento dos desafios relativos a sua manutenção. É o que propõe o projeto do “Anuário das Agriculturas na RMBH”, apresentado pelo AUÊ!, que ainda necessita tanto da adesão consistente

dos setores do Estado e dos municípios que detêm informações, como de recursos para seu desenvolvimento e divulgação para toda a sociedade.

Nesse contexto, será crucial a permanência do envolvimento da Agência RMBH com as agriculturas urbana e familiar de base ecológica. Além de manter ativo seu papel estratégico na articulação dos diferentes setores de governo e na disseminação da agenda das agriculturas nos municípios metropolitanos, a agência pode, nos próximos dez anos, expandir suas contribuições para o desenvolvimento e para a priorização de políticas públicas voltadas para as agriculturas da RMBH.

Para tanto, precisará continuar atuando para superar os desafios de ordem política, financeira e técnica que já se apresentam. Na dimensão política, terá de manter seus esforços para garantir que, independentemente da orientação política dos governos eleitos a cada dois anos, a agenda das agriculturas permaneça na pauta metropolitana. E na financeira, que repercute na técnica, tenderá a permanecer operando com expressivas restrições orçamentárias – o que demandará ainda mais empenho na busca de alternativas para realizar investimentos, desenvolver projetos, conservar espaços de construção de ações integradas com os municípios metropolitanos e manter (ou, idealmente, expandir) seus quadros técnicos.

O atual cenário fiscal e político do país, do Estado de Minas Gerais e dos municípios metropolitanos não anuncia uma segunda década desembaraçada na história da Agência RMBH. Mas os resultados de seus esforços recentes na articulação das agriculturas na região metropolitana certamente são encorajadores. Que eles possam servir de estímulo para os próximos passos necessários ao desenvolvimento e à consolidação da agenda da agroecologia e das agriculturas urbana e familiar na RMBH e no Colar Metropolitano.

Referências

ABREU, Lucimar S.; BELLON, Stéphane; BRANDENBURG, Alfio; OLLIVIER, Guillame; LAMINE, Claire; DAROLT, Moacir Roberto; AVENTURIER, Pacal. Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno dos princípios da agroecologia. Curitiba: UFPR. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 26, p. 143-160, jul./dez. 2012.

ALENCAR, Victor G. de S. L. Agroecologia: Para além do rural e urbano na RMBH. 2018. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ALMEIDA, Daniela A. Isto e aquilo: agriculturas e cidades na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). 2016. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação Geografia. Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ALMEIDA, Daniela A. O; ARAÚJO; Melissa L. de; ORNELAS, Gabriel M. Agroecologia e sistemas alimentares em cidades-regiões: reflexões acerca de redes internacionais e redes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 2019, Aracaju, Brasil. Anais... Aracaju: UFS, 2019 (no prelo).

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3. ed. rev. ampl. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012.

CASADO, Gloria G.; MOLINA, Manuel G.; SEVILLA GUZMÁN, Eduardo (Coords). Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible. Mundi-Prensa. Madrid, España, 2000.

CODAF. COMPETÊNCIAS DIGITAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR. A importância da agricultura familiar. Tupã: Unesp, online. Disponível em: <<http://codaf.tupa.unesp.br/informacoes/aimportancia-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

EUCLYDES, Ana C. P. A hipótese otimista: dialética e utopia das áreas verdes, das áreas protegidas e da trama verde e azul. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Rio de

Referências

Janeiro: 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos no Brasil: Uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: 2017.

MARQUES, Marta I. M. A atualidade do uso do conceito de camponês. Revista NERA, Presidente Prudente, n. 12, p. 57-67, jan./jul. 2008. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1399-4032-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ORNELAS, Gabriel M. Agroecologia e Regiões Metropolitanas: desafios e possibilidades para a gestão local e regional na RMBH. 2017. Monografia (Graduação em Gestão Pública) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. Sistema Participativo de Garantia - SPG RMBH. Documento Interno - DFAB/SUSAN/SMASAC/PBH (versão preliminar 05/junho/2019). Belo Horizonte, 2019.

PETERSEN, Paulo (Org.). Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, Paulo (Org.). Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, p. 17-31.

UFMG. Plano Metropolitano – Macrozoneamento RMBH. Avaliação dos marcos normativos e projetos estruturantes federais, estaduais e municipais referentes ao ordenamento territorial da RMBH. Produto 3. Belo Horizonte, set. 2014.

UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. Definição dos parâmetros urbanísticos e de diretrizes específicas de estruturação e desenvolvimento para as zonas de interesse metropolitano (ZIMs). Plano Metropolitano – Macrozoneamento RMBH. Produto 5. Belo Horizonte, 2015.

UFMG/PUCMINAS/UEMG. Universidade Federal de Minas Gerais. Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH –

Referências

Relatório Final. Belo Horizonte: UFMG, 2011(a).

UFMG/PUCMINAS/UEMG. Sumário Executivo - Relatório Final – PDDI-RMBH. Belo Horizonte, abril de 2011(b). Disponível em: <www.rmbh.org.br>. Acesso em: 25 ago. 2016.

LAND READJUSTMENT COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Daniel Todtmann Montandon¹

1. INTRODUÇÃO

A literatura internacional sobre Land Readjustment – LR é farta na sua descrição e análise. Mas ao longo dos últimos 12 anos pode-se dizer que se construiu no Brasil uma determinada produção sobre o tema, mesmo que ainda incipiente: Montandon & Souza (2007), Montandon (2009 e 2010), Souza (2009), Pinto (2013), dentre outros. Tal produção nacional tem buscado compreender e interpretar o instrumento, avaliar sua viabilidade de implementação nas cidades brasileiras sob os aspectos técnicos e jurídicos e também analisar de forma crítica sua aplicação em outros países. O presente trabalho procura agregar a esse debate sobre os aspectos potenciais do LR, explorando menos a replicabilidade de seus mecanismos e mais um elemento chave e basilar da estratégia de sua implementação: a escala intermediária de planejamento, desenvolvimento e implementação de projetos urbanos.

Ao mesmo tempo, este trabalho também busca compreender o LR como mecanismo de financiamento do desenvolvimento urbano, especialmente no contexto metropolitano.

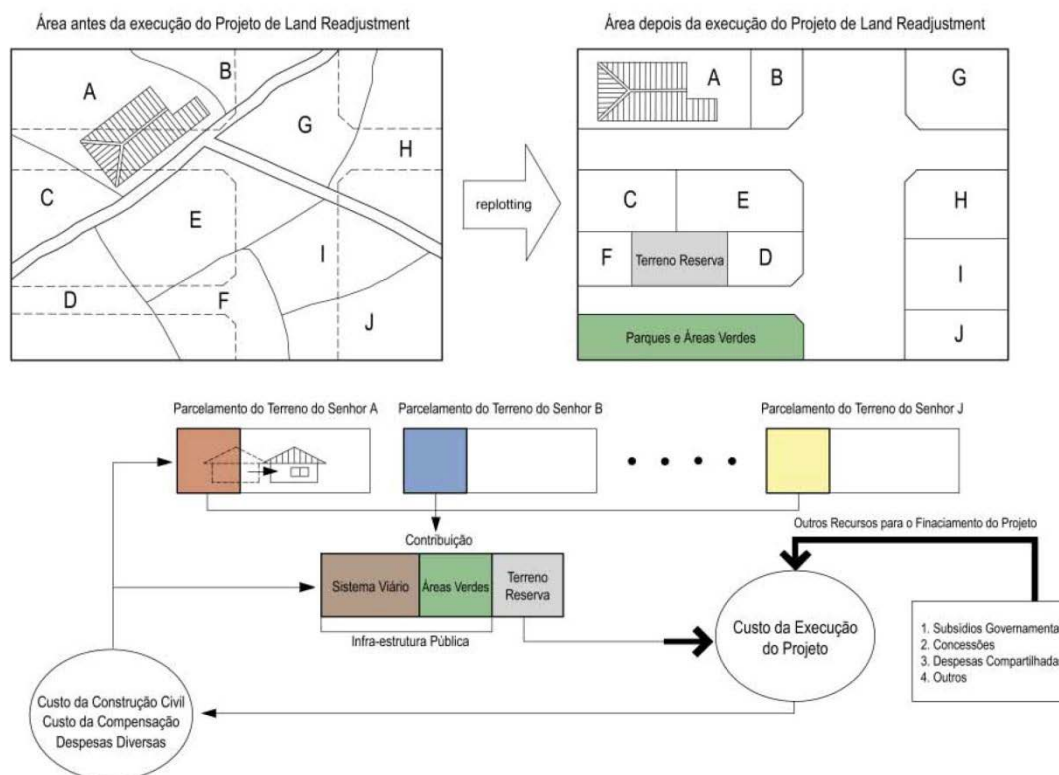
2. O QUE É LAND READJUSTMENT E COMO PODE CONTRIBUIR NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO?

LR é um processo de transformação integral de uma determinada porção do território em que ocorre a qualificação urbanística e ambiental e a transformação fundiária de modo a se obter solo público para melhorias em infraestrutura e

¹ Arquiteto (Unesp/Bauru), mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional – FAUUSP. Professor de urbanismo na Escola da Cidade e na Universidade São Judas Tadeu e consultor em planejamento urbano da ONU-Habitat.

serviços públicos, sem que ocorra a desapropriação. No modelo japonês – um dos mais utilizados no mundo –, as principais técnicas aplicadas são: replotting (redimensionamento, reposicionamento e reconfiguração de terrenos); a conversão de direitos de propriedade, sendo mantida a titularidade dos imóveis; o compartilhamento equitativo de custos e benefícios, por meio da contribuição em terreno; e a constituição de terreno reserva, com a finalidade de financiamento do projeto (MONTANDON e SOUZA, 2007).

FIGURA 1 | Esquema de funcionamento do Land Readjustment



Fonte: Montandon & Souza, 2009, p. 25.

Uma das principais vantagens do LR é que esse instrumento tira partido do efeito de valorização imobiliária para promover as transformações urbanas previstas no plano diretor, fazendo com que o financiamento das obras de infraestrutura e a respectiva aquisição de terrenos sejam viabilizados a partir da valorização dos imóveis proporcionada pelo próprio projeto. Ou seja, em vez de os proprietários destinarem área para sistema viário, praças, parques e atividades institucionais, com base em porcentagens fixas definidas em lei, tal como acontece com a legislação de parcelamento do solo, os proprietários devem conceder à cidade as mesmas áreas, mas com base em estimativas da valorização dos terrenos e conforme o projeto urbano. No caso do Japão, é comum que também seja destinada uma determinada parcela dos terrenos para compor os chamados “terrenos reserva”, que podem ser comercializados para ajudar no financiamento do projeto.

Como se pode observar, a principal contribuição do LR para o financiamento do desenvolvimento urbano está na disponibilização de solo público para provimento de infraestrutura e serviços públicos, sem que haja dispêndio de recursos para isso.

No entanto, a reflexão pretendida neste trabalho é a escala de incidência dos projetos

urbanos que utilizam o LR – que pode ser denominada de escala intermediária de planejamento urbano –, uma vez que tudo indica que nessa escala se tem o melhor controle sobre o resultado da forma urbana, especialmente a proporção, configuração e distribuição de áreas públicas, bem como o melhor controle sobre a relação entre áreas públicas e privadas; e ainda, tal escala oferece as melhores condições de negociação e gestão das áreas a serem cedidas para execução de melhorias públicas.

3. ESCALA INTERMEDIÁRIA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS URBANOS

É comum haver confusão entre os conceitos de “projeto urbano” e de “intervenção urbana”: muitas vezes, ao se referir a uma intervenção no espaço urbano, profissionais e acadêmicos recorrem ao termo “projeto urbano”. Contudo, a figura (ou instrumento) de planejamento “projeto urbano” pode ser considerada uma estratégia de transformação de determinada parte do território, que reúne diversos aspectos no seu processo de formulação e implementação, se diferenciando de uma mera intervenção urbana. E é exatamente essa estratégia que caracteriza a escala intermediária de planejamento.

Ao mesmo tempo, dada a amplitude da utilização do termo “projeto urbano” (projeto urbano de urbanização de favela, projeto urbano de loteamento, projeto urbano de grandes equipamentos de infraestrutura, etc.), também é necessário conferir um recorte conceitual para o projeto urbano que envolve a participação privada na sua implementação. Para tanto, propõe-se o conceito de “projeto urbano consorciado”, que pode ser considerado o conjunto de intervenções em um determinado território da cidade no qual se pretende promover transformação englobando obrigatoriamente a participação

do investimento privado e da prefeitura².

Retomando o conceito de escala intermediária³, Montandon (2009), ao desenvolver um estudo sobre a experiência colombiana com os Planos Parciais e as Unidades de Atuação Urbanística, identifica os seguintes elementos que caracterizam o projeto urbano consorciado e a escala intermediária de planejamento (MONTANDON, 2009, p. 130):

Sistemas públicos. São as infraestruturas, equipamentos e espaços públicos que sustentam a urbanização integrada de áreas não urbanizadas ou a reurbanização integrada de áreas já urbanizadas em setores tratados como de renovação urbana.

Sistemas privados. Consistem nos novos conjuntos edificados, que são basicamente os empreendimentos imobiliários construídos em sua completude, ou os lotes urbanizados cujo potencial de edificação planejado confere, a priori, incremento ao valor da propriedade.

Compartilhamento de custos e benefícios. É a prerrogativa de o Estado atuar no espaço urbano com maior controle dos efeitos econômicos e urbanísticos decorrentes de determinados projetos. Tal controle se dá por meio do exercício da função pública do urbanismo que, neste caso, implica em estabelecer obrigações e deveres aos proprietários através do regime urbanístico da propriedade.

Gestão associada. É o elemento que viabiliza o compartilhamento de custos e benefícios e que possibilita a atuação urbanística

2 O conceito adotado não consta de determinada bibliografia, sendo proposto pelo autor a partir da experiência internacional, como os Planos Parciais na Colômbia e os District Plans no Japão.

3 Procurando estabelecer um recorte temático para contextualizar a abordagem do que se chama de escala intermediária de planejamento: trata-se do ordenamento físico-territorial promovido por ações de urbanização integrada e abrangente que contemplam a mediação da participação privada nestas intervenções e que supõem a atuação indutora e estratégica do Estado. Em outras palavras, procura-se examinar os projetos de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial no contexto estrutural do sistema de planejamento urbano que trata dos instrumentos de planejamento e de gestão.

em porções do território mais abrangentes que aquela exclusiva ao lote, pois estabelece meios para congregar diversos terrenos e garantias que protegem os direitos sobre a propriedade em processos de negociação entre Estado e sociedade.

Financiamento. Trata da viabilização econômica global do plano ou projeto urbano e depende diretamente de todos os outros elementos.

Recuperação e distribuição da valorização imobiliária. Visa o tratamento democrático das externalidades geradas por atuações públicas, consistindo num mecanismo que condiciona o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas à finalidade de ordenamento territorial dos projetos urbanos.

Outro aspecto importante a ser considerado é a diferença entre “projeto urbano” (ou projeto urbano consorciado) e “plano urbanístico”. Enquanto os planos urbanísticos promovem a transformação pontual do seu território de atuação, os projetos urbanos preveem, de um modo geral, a transformação extensiva de todo o seu território. Ou seja, nos projetos urbanos, todo o território é regulado e transformado, enquanto nos planos urbanísticos todo o território é regulado, mas apenas uma parte é efetivamente transformada. Os planos urbanísticos focam mais o manejo do direito de construir, prevendo a modulação de índices urbanísticos no território, servindo como uma espécie de zoneamento específico. Por sua vez, os projetos urbanos avançam no redesenho fundiário do seu perímetro, de forma combinada com a regulação específica dos parâmetros urbanísticos. Esse é um aspecto essencial de diferenciação dos planos e dos projetos, pois a base fundiária de territórios urbanizados se apresenta de forma complexa em função da sua heterogeneidade de configuração e de domínio, sendo um dos entraves para a transformação, especialmente no contexto de subutilização e baixo aproveitamento dos imóveis. A partir do momento em que os projetos urbanos preveem a reorganização da estrutura fundiária, além de se atingir

uma nova configuração espacial, a própria base fundiária passa a ser objeto de regulação da valorização imobiliária e mediação da participação privada, cabendo, por exemplo, a exigência de destinação de áreas públicas como pagamento de contrapartidas. Nos planos urbanísticos a adesão é voluntária (participa quem tem interesse em “comprar” os incentivos e benefícios). Já nos projetos urbanos a adesão é compulsória, ou seja, todos os proprietários estão sujeitos às regras definidas no projeto.

FIGURA 2 | Exemplo de escala intermediária | Projeto Simesa, Medellín, 2005



Fonte: Google Earth.

As figuras 2 e 3 demonstram o Plano Parcial Gran Manzana Simesa, em Medellín, Colômbia, nos períodos de 2005 (antes do projeto) e 2019 (processo de execução do projeto). Trata-se de um plano parcial em processo de implementação que apresenta características de projeto urbano consorciado e da escala intermediária de planejamento abordada neste trabalho (cerca de 32ha).

FIGURA 3 | Exemplo de escala intermediária | Projeto Simesa, Medellín, 2019



Fonte: Google Earth.

4. PLANOS DE EXPANSÃO URBANA: UM ENSAIO

Em 2012 foi aprovada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – Lei Federal 12.608/2012. Tal lei alterou o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.251/2001, adicionando dois artigos, dentre eles, o artigo 42-B:

“Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- I - demarcação do novo perímetro urbano;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV - definição de parâmetros de parcela-

mento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste

artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.”

A previsão em lei federal de um “projeto específico” como condição para orientar e qualificar a expansão do perímetro urbano, englobando “mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público”, assemelha-se muito à figura do projeto urbano consorciado. Ao mesmo tempo, a incidência de tal “projeto específico” em porções do território de expansão urbana também se relaciona fortemente à escala intermediária de planejamento urbano.

Cabe ainda destacar o caráter sistêmico conferido ao “projeto específico” de expansão urbana, uma vez que todo município que pretender expandir o perímetro urbano deverá elaborar esse projeto e aprová-lo por lei específica. E, apesar de o projeto específico estar dispensado nos casos de planos diretores que contemplem os elementos descritos no artigo 42-B, sabe-se que pouquíssimos planos diretores estão suficientemente qualificados para dispor de tais informações, diretrizes, regulamentos e instrumentos.

Não se tem notícia da implementação desses projetos específicos de expansão urbana nos municípios brasileiros e tudo indica que se trata de um regulamento que não foi incorporado pelos órgãos públicos responsáveis pelo planejamento urbano -- seja nas esferas federal, estadual ou municipal --, nem pelos órgãos do judiciário e do legislativo. Ou seja, é um instrumento “que não pegou”. Mas na dimensão conceitual de sua formulação, pode ser considerado um ensaio de projeto urbano consorciado de manejo da escala intermediária de planejamento urbano.

5. PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA (PIU): SEGUNDO ENSAIO

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE (Lei Municipal 16.050/2014) instituiu o conceito de Projeto de Intervenção Urbana - PIU (artigo 136 da Lei Municipal 16.050/14):

Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público, objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

A ideia central é que o PIU defina primeiramente as intervenções para melhorias da infraestrutura e dos espaços públicos e também a modelagem urbanística do solo privado, para posteriormente elencar o conjunto de instrumentos mais adequados para viabilizarem as transformações propostas pelo próprio projeto. Para tanto, o PIU pode lançar mão de instrumentos como Operações Urbanas Consorciadas, Concessão Urbanística, Áreas de Intervenção Urbana e o Reordenamento Urbanístico Integrado. Vejamos mais especificamente o conceito de Reordenamento Urbanístico Integrado, que se aproxima bastante do LR (artigo 134 da Lei Municipal 16.050/2014):

Art. 134. Com o objetivo de promover transformações estruturais o Município deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, para maior aproveitamento da terra urbana e o conseqüente aumento nas densidades construtivas e demográficas, implantação de novas atividades econômicas e emprego e atendimento as necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

§ 1º As intervenções a serem realizadas nas

áreas referidas no “caput” desse artigo deverão estar baseadas em Projetos de Intervenção Urbana, a serem elaborados de forma participativa, sob responsabilidade do Poder Público Municipal.

§ 2º Nas áreas contidas nos perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica que deverá conter no mínimo:

I - definição de percentual mínimo de adesão ao projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado referenciado preferencialmente no número de proprietários e de imóveis contidos no perímetro de intervenção;

II - definição do conteúdo mínimo do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado;

III - definição dos mecanismos de execução do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado, em especial as formas de financiamento;

IV - previsão de contrapartida a ser exigida de forma equitativa a todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção;

V - previsão de mecanismos de participação, monitoramento e controle envolvendo obrigatoriamente a sociedade, os proprietários afetados e o Executivo Municipal;

VI - previsão de solução habitacional definitiva dentro do perímetro para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado.

Como se vê, o PDE 2014 previu os elementos a serem regulamentados em lei específica para aplicação do Reordenamento Urbanístico Integrado; que, por sua vez, assemelha-se muito ao LR ao prever a

transformação da estrutura fundiária para viabilização de um projeto urbano com a participação privada e com o consequente pagamento de contrapartida (que pode ser em terreno, em pecúnia, etc.). Tal lei ainda não foi regulamentada e o Reordenamento Urbanístico Integrado ainda não foi efetivamente aplicado nos projetos urbanos.

O PDE 2014 também definiu os conteúdos a serem tratados em cada projeto (§1º do artigo 136 da Lei Municipal 16.050/14):

I - estudo do perímetro para a realização do Projeto de Intervenção Urbana;

II - indicações, por meio de mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, das intervenções propostas;

III - indicações, por meio de quadros, mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, dos parâmetros de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo propostos, quando aplicável, para o perímetro do Projeto de Intervenção Urbana;

IV - intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos;

V - atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções mencionadas no inciso anterior, com prioridade para o atendimento das famílias moradoras de favelas e cortiços que possam ser realocadas;

VI - instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas a partir das demandas existentes, do incremento de novas densidades habitacionais e construtivas e da transformação nos padrões de uso e ocupação do solo;

VII - soluções para as áreas de risco e com solos contaminados;

VIII - estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas na modelagem urbanística com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a

economia local.

Logo após a aprovação do PDE 2014, foi elaborado o Decreto Municipal 56.901/2016, que definiu um rito para elaboração de cada PIU, cujas etapas e conteúdos serão descritas a seguir:

1) Apresentação de documento contendo proposta de PIU com o seguinte conteúdo:

- diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;
- programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.

2) Realização de consulta pública pelo período mínimo de 20 dias com base no material elaborado.

3) Após a consulta pública, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU (hoje Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL) analisará a adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município e poderá autorizar a elaboração do PIU, definindo os seguintes elementos:

- definição do perímetro de intervenção;
- características básicas da proposta;
- fases da elaboração do projeto, obrigatoriamente com mecanismos que assegurem o caráter participativo dessas atividades.

4) O interessado passa a elaborar o PIU, que deverá apresentar:

- proposta de ordenamento ou reestrutura-

ção urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;

- modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;

- definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;

- elementos complementares necessários, nos termos do artigo 136 da Lei nº 16.050, de 2014.

5) Realização de nova consulta pública pelo período mínimo de 20 dias com base na proposta elaborada.

6) Após a segunda consulta pública, a SMDU deve elaborar e divulgar relatório com as contribuições recebidas e as razões para sua incorporação ou não ao texto e encaminhar ao prefeito para elaboração do projeto de lei ou edição de decreto, conforme o caso, ou ainda, para arquivamento da proposta.

7) Após aprovação do decreto ou lei específica, deve ser iniciada a implantação do PIU (no caso do PIU aprovado por decreto, a implantação será realizada por intermédio da SP Urbanismo).

Pode-se dizer que o rito proposto foi de grande importância para o processo de formulação de Projetos de Intervenção Urbana, uma vez que incorporou elementos indispensáveis definidos pelo Estatuto da Cidade (processo participativo), reforçou a transparência (consulta pública) e avançou

em aspectos relacionados à viabilidade de implementação (modelagens urbanística, econômica e jurídica).

Outro aspecto relevante a considerar é que a nova lei de zoneamento (Lei Municipal 16.402/2016), além de ter previsto a elaboração de PIU para cada perímetro de Zona de Ocupação Especial – ZOE, conferiu forte empoderamento à figura do PIU, ao prever sua prevalência sobre a própria lei de zoneamento, quando elaborado por lei específica (artigo 155 da Lei Municipal 16.402/2016):

Os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos nos Projetos de Intervenção Urbana, que forem instituídos por lei específica, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, prevalecerão em relação aos parâmetros estabelecidos na presente lei.

Após aprovação do PDE 2014, iniciou-se um processo de formulação de PIUs no município de São Paulo e podemos identificar quatro tipos de projetos:

1. PIU para os territórios dos arcos previstos no PDE 2014, em especial: Arco Tamandateí, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Pinheiros.

2. PIU para cada perímetro de Zona de Ocupação Especial, de iniciativa pública ou privada.

3. PIUs promovidos pelo poder público, como para o entorno dos terminais de ônibus municipais.

4. PIUs promovidos pela iniciativa privada, como por exemplo, o PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos.

Desses 4 tipos, pode-se dizer que a maior parte se trata de projetos urbanos consorciados gerenciados na escala intermediária de planejamento urbano, com exceção do primeiro tipo – PIU dos Arcos Tamandateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros –, em

função da ampla escala de incidência dos projetos (de 1.600ha a 5.380ha). Nesses casos, pode-se dizer que os projetos dos arcos se assemelham mais a planos urbanísticos do que a projetos urbanos, como o PIU Arco Jurubatuba, com 2.171ha (figura 4).

FIGURA 4 | PIU Arco Jurubatuba (2171ha)



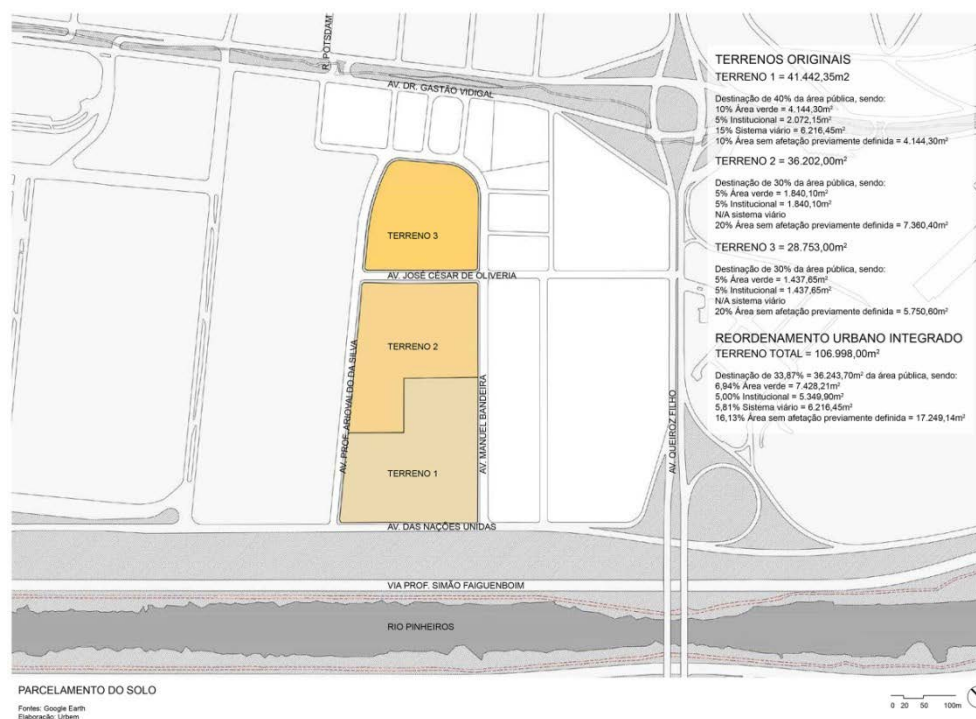
Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-jurubatuba/>

Por outro lado, existem os projetos de iniciativa privada que não foram previamente programados pelo PDE 2014 no que se refere à sua finalidade, abrangência e localização na cidade. São projetos geralmente concebidos por investidores privados interessados em transformar determinado setor da cidade, indo além da realização de um mero empreendimento imobiliário. É o caso, por exemplo, do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos.

De iniciativa da empresa Votorantim,

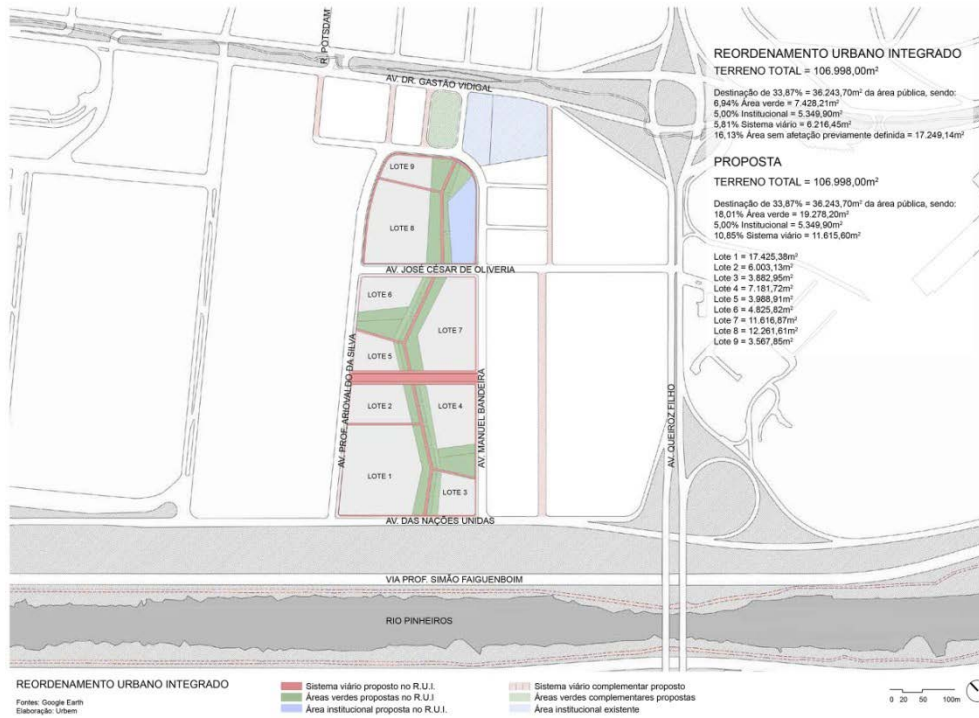
proprietária de 3 glebas no local, o projeto pretende promover a transformação de um território específico, englobando, além das glebas mencionadas, algumas favelas, e está localizado ao lado da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP. Chama atenção a escala do projeto (31,24ha), em que é possível identificar com clareza a estratégia de transformação volumétrica (potencial construtivo), as melhorias pretendidas nos espaços públicos (infraestrutura e serviços públicos) e a transformação fundiária necessária (parcelamento do solo via loteamento); tudo em sinergia. Embora esse projeto esteja em processo de formulação e ainda não tenha sido consolidado em projeto de lei (uma vez que propõe a modificação de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo), é possível sugerir que sua escala seja consideravelmente adequada para viabilizar a transformação extensiva e completa da área de projeto.

FIGURA 5 | PIU Vila Leopoldina Villa Lobos| terrenos originais



Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>

FIGURA 6 | PIU Vila Leopoldina Villa Lobos | reordenamento urbanístico integrado



Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>

FIGURA 7 | PIU Vila Leopoldina Villa Lobos | estudo de cenário de transformação



Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>

6. REFLEXÕES FINAIS

Este trabalho explorou o potencial do LR como projeto urbano consorciado para o manejo das transformações urbanas planejadas no plano diretor por meio da escala intermediária de planejamento urbano. Os argumentos analisados mostram que importam menos os mecanismos técnicos e jurídicos associados ao funcionamento do LR, e muito mais a escala intermediária de desenvolvimento de projetos urbanos, em que se tem um melhor controle dos resultados urbanísticos, do efeito da valorização imobiliária, dos ganhos de áreas públicas e do processo de concertação entre poder público, investidores, proprietários e sociedade civil.

Reforçando a mensagem, o LR como estratégia de desenvolvimento urbano significa:

- Desenvolver projetos urbanos envolvendo poder público, proprietários e investidores privados para execução de transformações estratégicas previstas no plano diretor.
- Incidir tais projetos numa escala intermediária de planejamento urbano, preferencialmente não superando perímetros de 50ha.
- Explorar a combinação de diversos instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles que viabilizam a disponibilização de solo público para provimento de infraestrutura e serviços públicos, evitando a desapropriação.

E para que essa estratégia seja realmente incorporada aos sistemas municipais de planejamento urbano, é fundamental que os planos diretores e leis de zoneamento “congelem” os territórios dos projetos urbanos consorciados, fazendo com que qualquer autorização de construção ou licença de funcionamento de atividade dentro do perímetro do projeto dependa de sua formulação e

aprovação em lei.

Por fim, pode-se incrementar ainda, nessa estratégia, a dimensão metropolitana, fazendo com que os projetos urbanos consorciados manejados na escala intermediária de planejamento sejam regulamentados e implementados nos territórios de expansão urbana e em áreas de renovação urbana dos municípios integrantes das áreas metropolitanas.

Referências

BOCANEGRA, J. C. G. Guía Metodológica para la Formulación de Planes Parciales de Desarrollo. Medellín, Colômbia: Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2006, 53p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: [S.n], 1988.

_____. Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano. Brasília: [S.n], 1979.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: [S.n], 2001.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília: [S.n], 2012.

COLÔMBIA. Decreto Nacional 2181 de 2006, pelo qual se regulamentam parcialmente as disposições relativas aos planos Parciais contidas na Lei 388 de 1997 e se ditam outras disposições em matéria urbanística. Disponível em: www.minambiente.gov.co

COLÔMBIA. Lei 388 de 1997, pela qual se modifica a Lei 9ª de 1989 e a Lei 3ª de 1991 e se ditam outras disposições. Disponível em: www.minambiente.gov.co.

COLÔMBIA (Medellín). Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa. Medellín, Colômbia: Alcaldía de Medellín, 2006.

COLÔMBIA (Medellín). Decreto nº 124 de 2006, por el cual se adopta el Plan Parcial de Redesarrollo de la Gran Manzana de SIMESA Z5-RED 7. Medellín, Colômbia, Alcaldía de Medellín, 2006.

MALDONADO COPELLO, M. M., et al. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2006, 285 p.

MONTANDON, Daniel Todtmann e SOUZA, Felipe Francisco de. Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas. São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação de mestrado.

Referências

FAUUSP. São Paulo, 2009.

_____ (org.) Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia. Brasília, Ministério das Cidades, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. O reparcelamento do solo urbano: um modelo consorciado de renovação urbana. Textos para Discussão 130. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2013.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, Plano Diretor Estratégico (PDE).

SOUZA, Felipe Francisco de. Métodos de Planejamento Urbano. Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. São Paulo, Paulo's Comunicação, 2009.

UMA VISÃO ECONÔMICA SOBRE A ORIGEM E AS CONSEQUÊNCIAS DO PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE PARA O DESENVOLVIMENTO DE SUA REGIÃO METROPOLITANA

Thiago Jardim

Anthony de Barros Ling

Fundamentais na formação de cidades são os conceitos de eficiência geográfica e economias de escala (MILLS, 1967). Essas características tornam a terra um bem heterogêneo, com valores intrinsecamente distintos, e favorecem a ampliação e a concentração de fatores de produção nos locais mais eficientes. Se alguma terra é mais produtiva que outra, a produção se concentrará na melhor localização, e se há economias de escala na produção de bens e serviços, haverá incentivos à produtividade e economias de custos com a aglomeração urbana. A cidade surge e cresce em torno das oportunidades de trabalho e de renda, e suas características básicas devem ser entendidas como respostas de mercado a essas oportunidades.

A noção da terra como um bem heterogêneo é contrária à noção de homogeneidade do valor e do uso da terra utilizada na política urbana das principais metrópoles brasileiras nas últimas décadas. Caso a terra fosse um bem homogêneo e os retornos de escala, constantes, isto é, caso não houvesse economias de escala, consumidores se espalhariam pela terra a uma densidade uniforme para evitar o aumento do preço em um local relativamente aos demais locais (MILLS, 1967). Adjacente a cada consumidor haveria todas as indústrias necessárias para satisfazer suas demandas, pois os produtores seriam indiferentes ao local de produção. Com retornos constantes de escala e a ausência de ganhos com produtividade, a

produção poderia se manter em uma escala arbitrariamente pequena sem que houvesse perda de eficiência. Todos os custos de transporte seriam evitados sem a necessidade de aglomerar atividades econômicas. Seria um mundo sem cidades.

As economias de aglomeração urbanas são os benefícios adquiridos pela proximidade entre pessoas e empresas na produção e aquisição de bens e serviços. Esses benefícios estão associados à eficiência do uso dos fatores de produção, como economia de terras, infraestrutura, tempo de locomoção e custos com transporte. Um dos fatos que sustentam a existência dessas economias é a forte relação entre densidade urbana e altos salários. Edward Glaeser (2011) aponta que as cidades mais densas nos Estados Unidos e na Europa são 50% a 100% mais produtivas do que as cidades menos densas em seus respectivos países. Ainda, o aumento de 1% na taxa de urbanização de um país está associado a um crescimento médio da renda per capita de 2% (Romer, 2015).

Luis Bettencourt, pesquisador do Santa Fe Institute, instituição focada em sistemas complexos e, nesse âmbito, o funcionamento de cidades, analisou milhares de cidades de diferentes tamanhos e encontrou que, à medida que cidades aumentam de tamanho, vê-se um aumento sistemático em produtos socioeconômicos (2013). Por exemplo, a população de uma cidade, ao dobrar, requer, em média, um aumento de 85% em infraestrutura, seja ela área viária total, extensão de redes de energia ou de água e esgoto ou o número de postos de gasolina. Da mesma forma, salários, PIB ou o número de patentes também apresentam um ganho de cerca de 15% acima da taxa de crescimento populacional da cidade. Uma gama de produtos e serviços especializados, alguns sem mercado em cidades pequenas, florescem nas grandes cidades. As melhores oportunidades de trabalho e o acesso a bens e serviços aprimorados levaram à migração da população rural para as cidades, e a proporção da população

urbana mundial passou de 7% em 1800 para 54% em 2015.

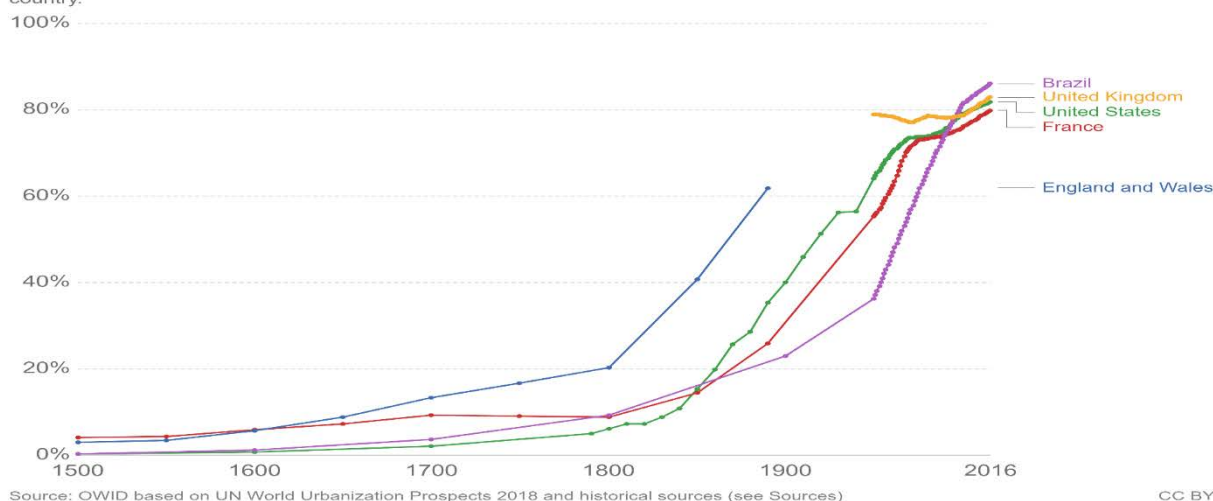
Assim como a cidade nasce em torno dessas oportunidades, a forma como a população ocupa o espaço urbano reage aos mesmos princípios. Um mercado imobiliário saudável e competitivo aproxima a produção de imóveis dos mercados de trabalho, gerando economias de escala e evitando custos de transporte. No entanto, ao avaliar a estrutura urbana de 48 metrópoles no mundo, Bertaud e Malpezzi (2003) constataram que isso nem sempre acontece. Assim, a teoria econômica sobre a estrutura urbana espacial de cidades indica que a distribuição da população no solo urbano é resultante da adaptação do mercado imobiliário à qualidade da infraestrutura e ao ambiente regulatório da cidade (Mills 1967, Anas 1998, Bertaud & Malpezzi, 2004). Em cidades onde o desenvolvimento urbano pôde responder à demanda por espaço, a intensidade do uso da terra e a densidade urbana são superiores no centro e caem à medida que a distância do centro aumenta. Já em cidades onde as políticas urbanas restringem o potencial de uso da terra ou falham no provimento de infraestrutura, criando congestionamentos que dificultam a acessibilidade à área central, o desenvolvimento imobiliário se espalha pelo território, e a curva de densidade urbana planifica ou até mesmo inverte, acelerando a dispersão da centralidade. Esse resultado gradualmente leva à perda das eficiências urbanas constatadas e, assim, a maiores custos de implementação de redes de infraestrutura e serviços públicos, sendo o caso das principais metrópoles brasileiras nas últimas três décadas.

O desenvolvimento urbano internacional

Os direitos de propriedade e o mercado de terras marcam a transição social para o capitalismo e a democracia. Essa é a constatação de Acemoglu e Robinson no livro “Por Que as Nações Fracassam: as Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza” (2005). A luta por direitos de propriedade na Inglaterra foi fundamental para a instituição do parlamento em 1265 e do Estado de Direito em 1689, extinguindo o absolutismo e fomentando a expansão financeira e comercial que levou à Revolução Industrial em 1760 e ao período de urbanização e crescimento econômico que tomou o Reino Unido e o mundo nos séculos seguintes.

Urbanization over the past 500 years

Share of the total population living in urban areas. Urban areas are based on national definitions and may vary by country.



Em 1900, a proporção da população urbana no Reino Unido já era de 75% e Londres era uma metrópole com 6,7 milhões de habitantes integrada à cadeia de produção mundial. Por restrições tecnológicas associadas à arquitetura neoclássica e à altura de escadas de combate a incêndio, a cidade foi construída respeitando leis que limitavam a altura de edifícios a 25 metros até 1930 e 30 metros posteriormente. Com a evolução tecnológica da arquitetura moderna, os limites à altura passaram a refletir não mais questões técnicas, mas o interesse na preservação da identidade histórica da cidade. Esses limites foram vencidos em 1994 quando, embora mantidos critérios de onde edifícios altos poderiam se localizar, foram abolidos os limites de índices de aproveitamento na City of London, impulsionando construções de maior área construída, como o 20 Fenchurch Street, com índice de aproveitamento de 30 vezes a área do terreno. O efeito de tal revisão legal foi o aumento da área e densidade de construções na área central de Londres. Hoje, a população da Grande Londres é de 8,8 milhões, e, na Inner London, região interna do território londrino com área equivalente ao município de Belo Horizonte ($\approx 330\text{km}^2$), habitam 3,5 milhões de pessoas, 1 milhão a mais que a capital mineira. Essa região de Londres foi construída com um índice de aproveitamento médio de terrenos de 2,6, chegando a 8 na era de arquitetura neoclássica. A altura média dos edifícios na Inner London é de 11,6 metros (quatro pavimentos), que acomodam 10.000 hab/ km^2 com renda per capita superior a 5 mil euros por mês (LOAC 2011, EMU 2016).

O desenvolvimento da região metropolitana de Paris foi muito semelhante e consistia em edificações com altura até 22 metros no período anterior às reformas urbanas de Haussmann e, posteriormente, em alturas de até 30 metros. Por ser um município de menor área, com apenas 105 km^2 , o desenvolvimento médio em Paris é superior. Suas edificações têm,

em média, cinco pavimentos e um índice de aproveitamento médio aproximado de 3,8. A densidade é de aproximadamente 20.000 hab/km² e condiz com a noção de que a intensidade de uso da terra é superior no centro e decresce radialmente (ODP 2019). Uma área proporcional na região central de Londres possui densidade aproximada de 18.000 hab/km². Diferentemente de Londres, que permitiu o desenvolvimento de arranha-céus no centro, a pressão inflacionária da demanda por áreas corporativas e residenciais em Paris no século XX foi suprida em La Défense, nos municípios de Courbevoie, Nanterre e Puteaux, localizados na região metropolitana. Lá se concentram 18 edificações com mais de 150 metros de altura e inúmeros outros empreendimentos residenciais e comerciais de médio e grande porte. Enquanto Londres preservou sua estrutura monocêntrica, Paris se tornou policêntrica, privilegiando o turismo no centro histórico e alterando o padrão de trânsito e a alocação de recursos na região.

A urbanização nos Estados Unidos, por sua vez, crescia a uma taxa mais lenta que a do Brasil e a da França até meados do século XIX, quando decolou. As cidades dos EUA se desenvolveram com uma infraestrutura que concilia o desenvolvimento imobiliário ao espaço necessário para transporte automotivo, com vias mais largas que, em tese, permitiriam maiores deslocamentos e reduziriam a densidade urbana nas regiões centrais. No entanto, obras neoclássicas de grande porte vinham sendo desenvolvidas na área central de Chicago, quando a crescente valorização do local estimulou inovações na estrutura dos edifícios e na tecnologia de elevadores, fomentando construções ainda mais altas. Os novos empreendimentos em estrutura metálica da cidade considerada o “berço do arranha-céu” otimizavam o uso do solo ao diluir o elevado custo da terra e ao tornar as áreas centrais acessíveis a um número maior de pessoas, oferecendo, ainda, belas vistas da cidade. A otimização do uso do solo com a multiplicação da área construída eleva os

ganhos do construtor e diminui o custo de acesso à área para os consumidores. “O arranha-céu é uma máquina que faz a terra se pagar”, afirmava o arquiteto Cass Gilbert em 1900, anos após a construção do Home Insurance Building, edifício comercial com 42 metros de altura, o primeiro arranha-céu moderno do mundo. Trinta anos depois, a um valor atualizado de US\$ 380 milhões, Nova York ergueria o Empire State Building, então o edifício mais alto do mundo, com 440 metros e índice de aproveitamento de 25 vezes a área do terreno.

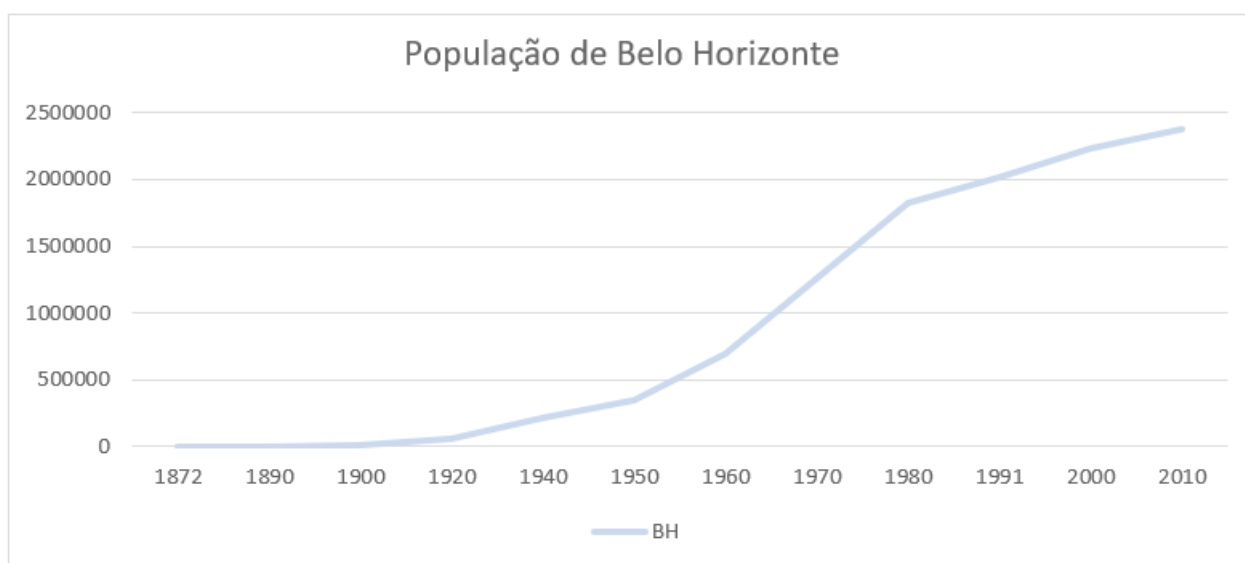
O aumento da densidade e o aumento da demanda por bens e serviços na região se retroalimentam, gradualmente tornando a cidade mais produtiva e valorizada. Com ampla disponibilidade de terra e infraestrutura de transporte, a densidade populacional no centro de Chicago é de apenas 8.000 hab/km², pois divide espaço com edifícios comerciais que chegam a 440 metros de altura e promovem 55.000 empregos/km² (USCB 2010, LEHD 2017). Manhattan, por sua vez, consolida um ambiente construído de 55km² com índice de aproveitamento médio de 4,5 vezes a área dos terrenos. A política urbana local concede índices de aproveitamento básico de até 15 e permite a transferência de direito de construção entre terrenos. Os resultados são valores de terra de US\$29 mil por metro quadrado, que acomodam 42.300 empregos/km² e 27.500 hab/km², com renda per capita superior a US\$7 mil por mês (USCB 2010, LEHD 2017). Embora sua densidade seja 41% superior à densidade de Paris, a altura média dos edifícios é o dobro: muitos parisienses se acomodam em estúdios de oito a nove metros quadrados de forma a acessar a área urbana central a custos reduzidos, ocupando densamente as edificações de tamanho restrito. Manhattan é apenas uma fração do território nova-iorquino, central na sua região metropolitana, que possui um PIB de US\$1,55 trilhão, 48% do PIB do Brasil, na ótica da paridade do poder de compra.

A origem de Belo Horizonte

O sucesso de cidades e de regiões metropolitanas está ligado à eficiência de sua localização, ao valor da produção local e à forma como a população organiza e ocupa o espaço urbano. O município de Belo Horizonte foi fundado em 1897, oito anos após a proclamação da República do Brasil e durante o início da industrialização e urbanização do país. Até então, 80% da população brasileira vivia no campo, em condições de subsistência, e havia apenas três centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, Rio de Janeiro, Salvador e Recife (IBGE 1890, IBGE 2006). Em 1890, a população do Rio de Janeiro era de 520 mil habitantes e, uma década depois, chegava a 811 mil, sendo a maior cidade brasileira na época. Em um contexto econômico de declínio e estagnação da produção aurífera, dominância do cultivo do café, gradual industrialização e urbanização, o governador Augusto de Lima determinou ao Congresso Mineiro que a mudança da capital acontecesse para um local que reunisse melhores condições geográficas para o desenvolvimento da cidade. Situada em um vale estreito e acidentado, Vila Rica perdeu a condição de capital do Estado para o projeto moderno de Aarão Reis nas terras do arraial de Curral Del-Rei, ao centro da unidade federativa.

O projeto inicial de Aarão Reis consistiu em um plano similar ao de Washington, D.C. e ao de Paris, com eixos monumentais, avenidas em diagonal e quarteirões de dimensões regulares dentro de um anel viário, com capacidade para 200 mil habitantes. A região foi estrategicamente escolhida por estar no centro da unidade federativa, com um ramal férreo recém-inaugurado, relevo pouco acidentado, clima ameno, água em abundância, proximidade à antiga capital e às demais vilas ricas em recursos minerais. Belo Horizonte se desenvolveria como um centro de serviços e indústrias secundárias, fundamentadas por atividades industriais primárias (principalmente ferro e ouro) e pela agropecuária dos municípios próximos, escoando a produção na Estrada de Ferro Central do Brasil. Posteriormente, a cidade se integraria com mais eficácia à cadeia de produção internacional.

O desenvolvimento de Belo Horizonte e de sua região metropolitana



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

O crescimento vertiginoso de Belo Horizonte iniciou-se em 1920 e, em 1940, a popula-

ção atingiu a capacidade prevista de 200 mil habitantes. O desenvolvimento imobiliário em Belo Horizonte até então era caracterizado por casas e edificações de médio-baixo porte, com até 15 metros.

O decreto 165 de 1930 em Belo Horizonte estipulou que nenhuma atividade imobiliária na cidade poderia ser executada sem permissão da prefeitura, mas não havia limites à altura das edificações na Zona Urbana. A arquitetura moderna que emergia na Europa e nos Estados Unidos no fim do século XIX e durante o século XX chegou a Belo Horizonte em 1932 com a construção do Cine Theatro Brasil, uma estrutura de concreto armado de 37 metros de altura. Em 1935, o Edifício Ibaté se tornava o primeiro arranha-céu moderno de Belo Horizonte, com aproximadamente 30 metros de altura. Em 1943, como uma demonstração de vitalidade econômica e desenvolvimento, constrói-se o Edifício Acaiaca, com 120 metros de altura. No entanto, o desenvolvimento de arranha-céus em Belo Horizonte entraria em estagnação, e apenas dois outros edifícios chegariam a essa altura, o edifício JK (1963) e o edifício Aureliano Chaves (Forluz, 2014).

Os anos seguintes, a partir de 1950, foram acompanhados de um crescimento populacional excepcional com a migração da população rural para a cidade. Com o começo da exploração de grandes ocorrências de minério de ferro na área do Quadrilátero Ferrífero, a região se tornou uma das mais ricas do Brasil. A crescente produção industrial secundária se concentrava em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, enquanto em Belo Horizonte prevalecia o setor terciário. Em 1950 a população de Belo Horizonte ainda era de 350 mil habitantes, mas em 1970 a população já atingia 1,25 milhão de habitantes, metade dos níveis atuais. Hoje 2,5 milhões de residentes habitam a cidade, que tem capacidade para 1,96 milhão de vínculos empregatícios formais, o que foi registrado em 2012, época em que o nível de emprego atingiu o maior patamar

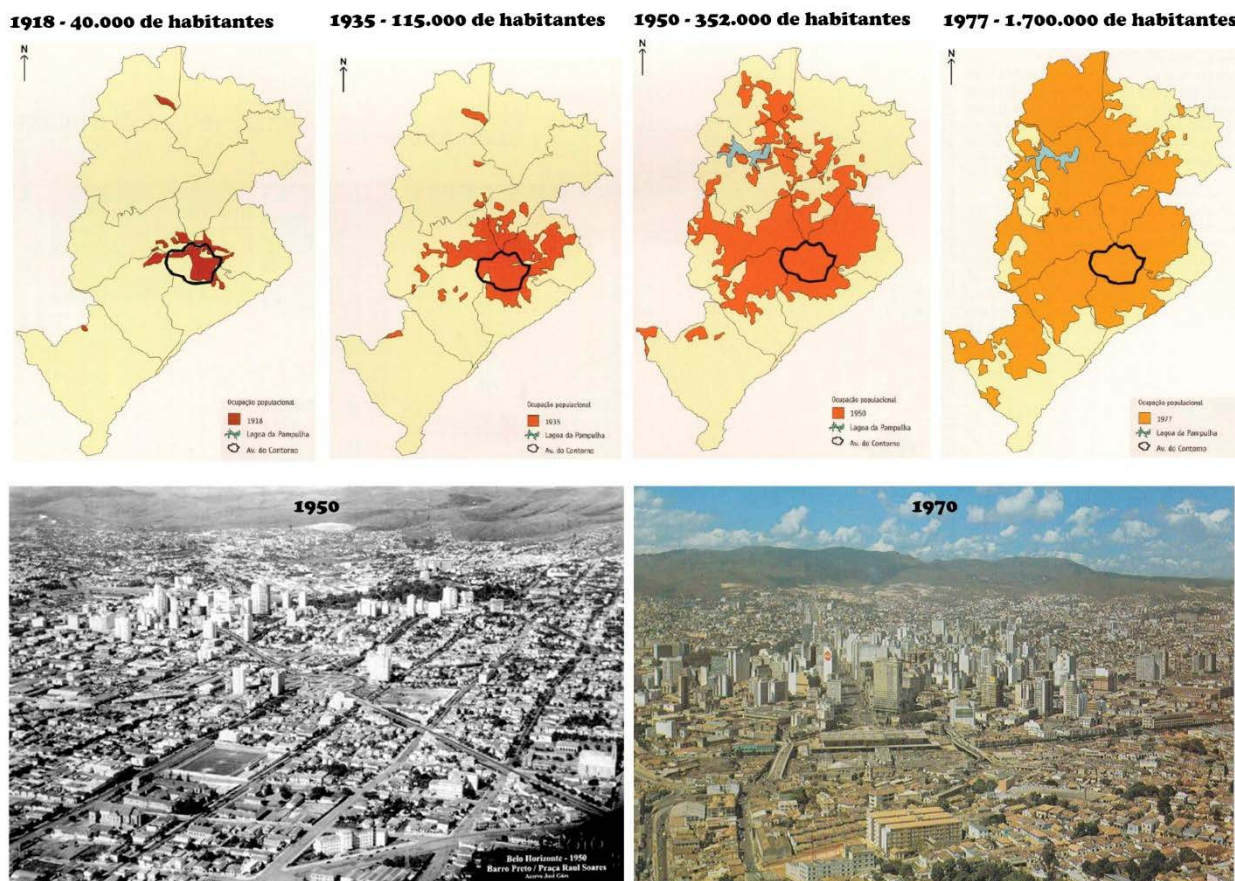
da história. Considerando que o número de empregos formais no município de Belo Horizonte foi de 1,8 milhão nos últimos 10 anos¹ e que a população residente ocupada de Belo Horizonte foi de 1,3 milhão², podemos inferir que a cidade emprega no mínimo 500 mil trabalhadores de cidades vizinhas. Em um cenário hipotético favorável, onde 10% da população ocupada de Belo Horizonte trabalha nas cidades vizinhas, o trânsito de ida de trabalhadores formais das demais cidades para a capital passaria de 630 mil pessoas.

Essa extensão da necessidade de deslocamentos é incentivada por legislações urbanas que restringem o aumento da capacidade construtiva no próprio município de Belo Horizonte, inviabilizando a reciclagem e a expansão do estoque imobiliário na cidade, expulsando empreendimentos e dispersando a população no território. Nos mapas abaixo, percebe-se que o desenvolvimento imobiliário chegou aos limites do município em meados da década de 70. Contudo, como visto na foto aérea, ainda se tratava de um desenvolvimento de edificações de pequeno porte, com um ou quatro pavimentos. As fotos áreas demonstram que a cidade parte de uma estrutura monocêntrica, com maior concentração de edificações de porte médio-alto no centro, refletindo o conceito de queda exponencial da densidade e da intensidade do uso da terra em um mercado imobiliário relativamente livre, com restrições principalmente orçamentárias. A classe média urbana surgiu com o desenvolvimento do setor terciário e tendia a morar próximo das áreas de concentração do comércio e serviços. O edifício residencial vertical respondia então a uma demanda de maximizar o aproveitamento dos lotes valorizados por sua proximidade a áreas de concentração de

1 Dados elaborados para a pesquisa com base no banco de dados da RAIS identificada, IPEA.

2 Média entre o valor registrado no Censo (IBGE, 2010) e o valor para 2017 divulgado no site do IBGE Cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>.

atividades terciárias (Passos 1998, p. 73). O adensamento construtivo permite que populações de rendas mais baixas, juntando-se em grandes edifícios densamente ocupados, também tenham condições de acessar áreas valorizadas da cidade. Além das altas edificações no centro, entre 1955 e 1977, começaram a surgir edifícios de três a seis andares com a ampliação da Zona Urbana da capital para os bairros Gutierrez, Barroca, Prado, Carlos Prates, Padre Eustáquio, Floresta e Cidade Nova, às margens da Av. do Contorno (Passos 1998, p. 125). Nesse período, começaram a crescer também os grandes assentamentos irregulares que conhecemos como favelas (Paula & Monte-Mór 2000, p.44).



Fonte: Mapas, Frade (2011). Imagens, Acervo José Góes (1950), blog curraldelrei (1970).

Na época em que Belo Horizonte se tornava uma metrópole industrial, surgiu a primeira lei de uso e ocupação do solo do Município, a Lei 2.662/76, originada do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana do Plambel (Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, autarquia do Governo Estadual e extinta em 1996. Em seu artigo 40, consta o estabelecimento de zonas residenciais, comerciais, industriais e institucionais, além da determinação de coeficientes de aproveitamento variáveis e de taxas de ocupação para os terrenos. Os princípios norteadores seriam os objetivos de densidades maiores próximas ao centro, onde foram estabelecidos coeficientes entre 3,2 e 8. Os índices de aproveitamento nas áreas fora dos limites da Avenida do Contorno variavam entre 0,6 a 2, exceto em manchas distribuídas na região sobre o código ZC3, onde era possível atingir índices de até 3,4, e nas Zonas de Expansão Urbana. Esses parâmetros, relativamente preservados na lei de 1985, deram início à fragmentação da densidade urbana em Belo Horizonte e, com isso, ao espraiamento da mancha urbana no território. O índice de 3,4 é apenas 63% inferior ao índice médio da área

central, que era de 5,4 e já se encontrava desenvolvida com potenciais de 1 ou mais, tornando o redesenvolvimento nas áreas centrais relativamente mais caro.

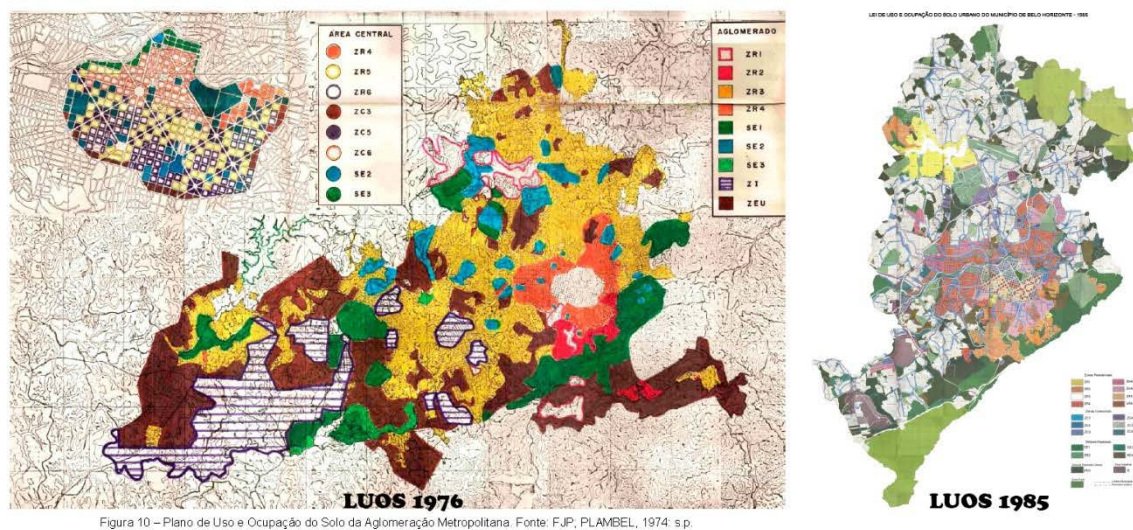


Figura 10 – Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana. Fonte: FJP, PLAMBEL, 1974: s.p.

Fontes: LUOS 1976, Filho (2012), LUOS 1985.

O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO DA RMBH

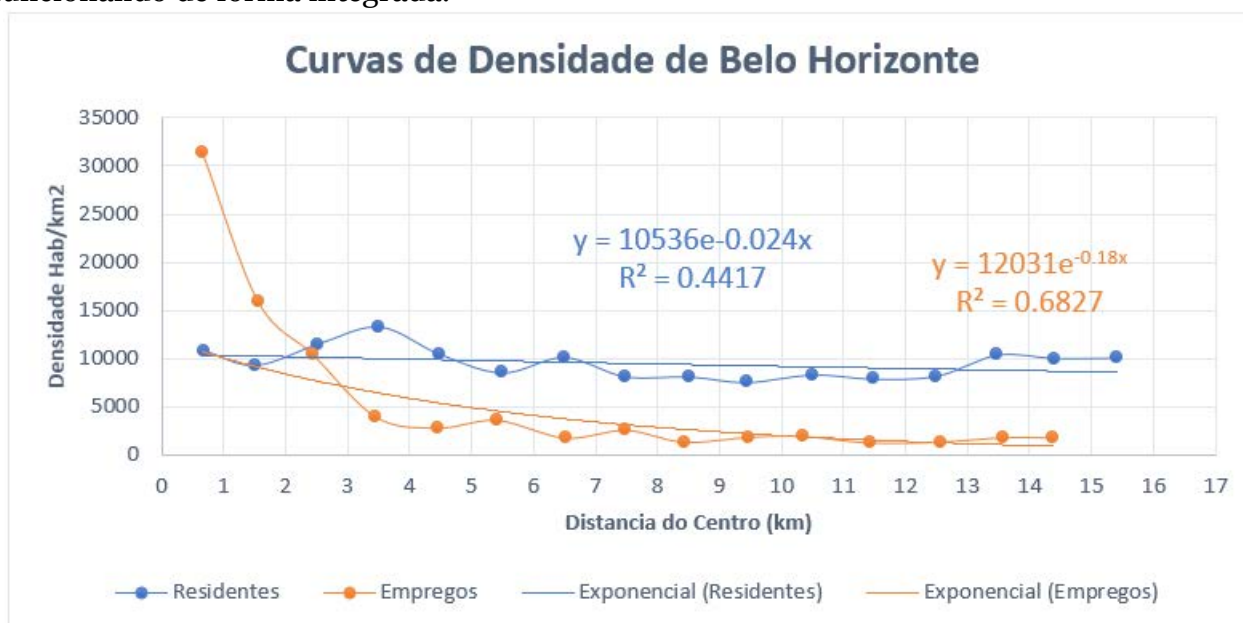
Conforme previamente mencionado, os direitos de propriedade e o mercado de terras marcam a transição social para o capitalismo e democracia (Acemoglu & Robinson 2005). Em um contexto histórico marcado pela ausência de mercado de terras até a Lei de Terras de 1850 e a ausência de mercado de trabalho para quase 40% da população até a abolição da escravidão em 1888, a tardia industrialização e urbanização no Brasil vem desconcentrando gradualmente os recursos na sociedade, embora de forma insuficiente, deixando parte da população ainda marginalizada. Contudo, os avanços em termos sociais e econômicos foram significativos. Entre 1900 e 2000, a proporção da população urbana passou de 22% para 81%, a renda per capita aumentou 12 vezes, e a expectativa de vida praticamente duplicou, de 33,4 para 64,8 anos (IBGE, 2006). No entanto, as cidades brasileiras seguem convivendo com as consequências do Brasil Imperial. Com a migração para as cidades, não havia oportunidade de emprego para todos e, enquanto parte da população marginalizada se integrava aos poucos com o

desenvolvimento dos mercados, outra parte permanecia marginalizada, sem bens ou propriedade alguma.

A persistência da pobreza e de grandes desigualdades econômicas, mesmo em um cenário de evolução e desconcentração de recursos em um período relativamente curto, imprimiu e ainda imprime à sociedade conflitos políticos. O Brasil ainda é um país em desenvolvimento e, com a democratização em 1985, ao invés de fortalecer direitos sobre as propriedades, tem instaurado crescente submissão da propriedade privada à sua função social prevista na Constituição de 1988. Esse conceito tem implicado na aprovação de leis e planos diretores que restringem a otimização do uso do solo urbano e suprimem a construção civil e os mercados, limitando também o potencial de receitas de empresas e o direito dos proprietários sobre o valor de suas propriedades. Embora a função social seja o princípio norteador dessas regras, muitas das consequências podem ter efeitos negativos tanto economicamente quanto socialmente.

O primeiro Plano Diretor de Belo Horizonte e suas consequências

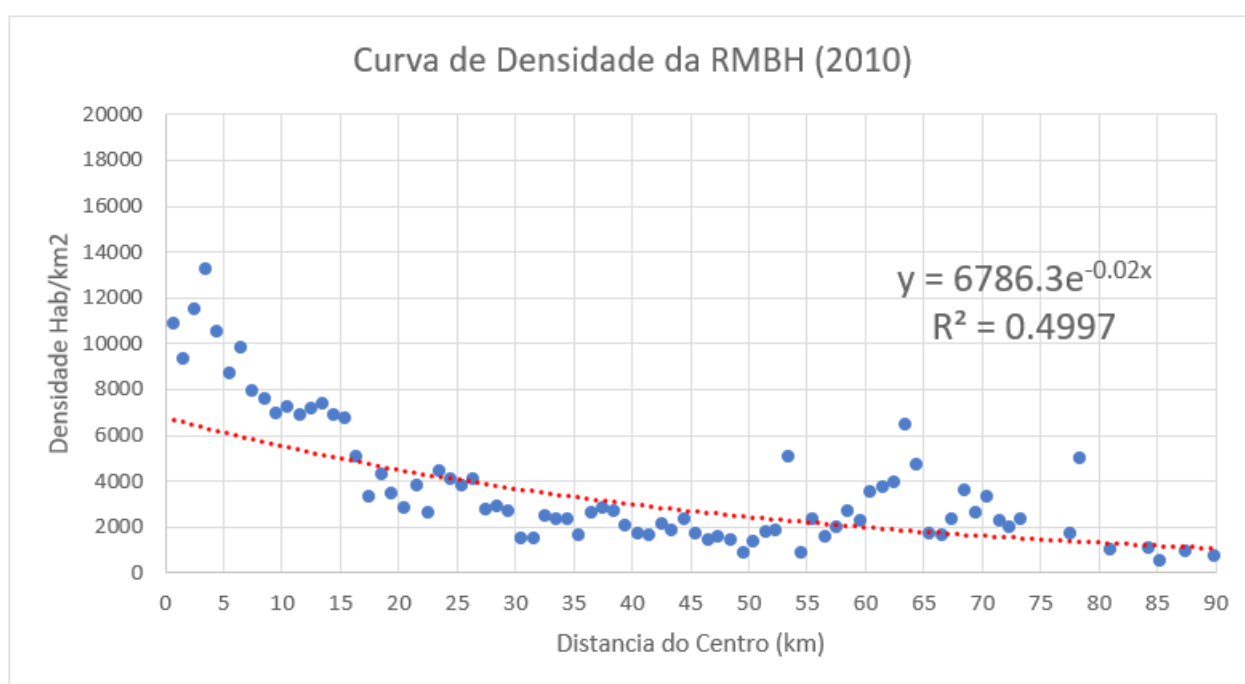
A Constituição de 1988 estabeleceu um novo marco normativo para o planejamento urbano no país ao ampliar a autonomia municipal, revigorando o conceito de função social da propriedade, presente na Constituição de 1934, e entregando às prefeituras as competências relativas à política urbana através dos planos diretores. Como consta do artigo 5º da Lei 7165/96 do primeiro Plano Diretor de Belo Horizonte, o objetivo do plano era adequar a ocupação do solo à função social da propriedade, promovendo o aproveitamento considerado socialmente justo e “racional” do solo. Para os planejadores, esse fim seria atingido com a descentralização da ocupação urbana, restringindo e homogeneizando os coeficientes de aproveitamento entre 1 e 3, sendo 3 nas áreas centrais e até 2 nos demais locais. Desconsiderando os fundamentos de heterogeneidade e otimização do uso da terra, impuseram ao mercado imobiliário o desenvolvimento em outras regiões da cidade ou em cidades adjacentes, desprovidas de infraestrutura adequada e intrinsecamente menos demandadas pela população. O resultado do crescimento econômico e populacional aliado a tais políticas restritivas foi a evolução da estrutura da cidade para uma forma dispersa e policêntrica, com depreciação do centro original e desintegração do município em múltiplos centros de distintas classes sociais. Com objetivo utópico de funcionar como um conjunto de pequenas cidades, a fragmentação econômica resulta na perda dos ganhos de escala de um grande centro urbano funcionando de forma integrada.



Fonte: Dados da pesquisa com base no Censo Demográfico do IBGE (2010) e na RAIS (2016). Para o desenho desta curva de densidade, não foram considerados setores censitários com densidade inferior a 1 por 2 mil m² por se descaracterizar como área urbana. O local central é a Praça Sete, sob coordenadas de latitude 19.919171 S e longitude 43.938673 W.

Embora a curva de densidade de empregos ainda demonstre a relevância das áreas centrais da cidade, em 2010, a curva de densidade populacional já era plana para o padrão estrutural de cidades com economias de mercado. Enquanto grande parte das grandes empresas se mantiveram nas áreas centrais, o desenvolvimento residencial se espalhou pelo território, seguido da estrutura de comércio e serviços básicos necessários. A redução dos coeficientes nas áreas centrais inviabilizou a ampliação da oferta de área construída nessas áreas, porque as edificações existentes foram construídas com índices de aproveitamento superiores ao

permitido na lei corrente. Com o crescimento da população e da renda, a expansão exigida do estoque imobiliário é feita em outras áreas, mais distantes do centro. Embora haja resistência de grandes empresas a migrarem de local, pois o centro continua sendo mais acessível aos trabalhadores e clientes, iniciou-se o desenvolvimento de grandes edifícios comerciais em locais mais afastados, próximos aos locais de maiores densidades populacionais. Como a preferência da população consiste na aquisição ou aluguel de apartamentos e salas em edifícios novos ou em boas condições, e como a preferência das incorporadoras é de mitigar custos e riscos associados ao empreendedorismo, a oferta e demanda de imóveis frente às restrições legislativas se casam prioritariamente em terrenos vagos, expandindo as fronteiras da área urbana e, cada vez mais, se direcionando para municípios adjacentes da RMBH. A curva de densidade da RMBH, em 2010, por sua vez, ainda refletia o poder de Belo Horizonte como centralidade em relação às áreas mais próximas (até 50km de distância do centro). No entanto, já demonstra certo grau de planificação, e a manutenção de tal orientação política irá achatá-la no futuro.



Fonte: Dados da pesquisa com base no Censo Demográfico do IBGE (2010). Para o desenho desta curva de densidade, não foram considerados setores censitários com densidade inferior a 1 habitante por 2 mil m² por se descaracterizar como área urbana. O local central é a Praça Sete, sob coordenadas de latitude 19.919171 S e longitude 43.938673 W.

A dispersão de densidades populacionais causada pela adaptação do mercado às leis locais está associada a um elevado custo de transporte que, em locais desprovidos de infraestrutura, torna-se um problema de eficiência econômica e produtividade. Mais tempo gasto em trânsito em horário de trabalho reflete negativamente no PIB da cidade. A restrição da produtividade do solo, com baixos coeficientes de aproveitamento, e a fragmentação do mercado de trabalho também geram deseconomias de escala na produção.

Mesmo assim, os parâmetros da lei de 1996 foram, em sua maioria, mantidos na lei de 2010. O índice de aproveitamento básico variava entre 1 e 2,7, sendo a média 1,13 (excluindo área de grandes equipamentos públicos e áreas de proteção ambiental), e o potencial construtivo adicional, permitido via contrapartidas à prefeitura, chegava a 3,4, sendo a média 1,42, valores inferiores ao desenvolvimento observado em Inner London, Paris e Manhattan

(2,6, 3,8 e 4,5 respectivamente). O resultado direto dessa política levou ao desenvolvimento de Nova Lima e do edifício Concórdia Corporate, o sexto mais alto do Brasil, com 170 metros de altura, a exatos 136 metros de distância da borda administrativa de Belo Horizonte, e a nove quilômetros do centro. Foram cerca de R\$ 400 milhões em investimentos somente nesse edifício que, se fosse construído na capital mineira, serviria para revitalizar o centro, ampliar a oferta de imóveis e otimizar a economia urbana. Além do edifício Concórdia, foram realizados investimentos imobiliários estimados R\$ 6,5 bilhões na região com a construção de dezenas de edifícios corporativos e residenciais de alto padrão com altura entre 50 e 90 metros que, ausentes as restrições de uso do solo, provavelmente teriam sido feitos em Belo Horizonte. Nesse caso, a ocupação no Vale do Sereno e no Vila da Serra teria sido muito menos agressiva e mais adequada às condições geográficas do vale. Segundo diretor da Associação dos Amigos do Vila da Serra e Vale do Sereno – Amavise, estima-se que cerca de 30 mil migrantes belo-horizontinos hoje residam nesses novos bairros de Nova Lima. A falta de infraestrutura para o fluxo entre Nova Lima e Belo Horizonte tem gerado congestionamentos quilométricos, que favorecem ainda mais a consolidação dessa área como um centro urbano novo e relativamente independente da capital. Este já é um processo irreversível com as leis atuais e potencialmente irreversível no curto e médio prazo, mesmo com qualquer mudança legislativa.

O mais recente plano aprovado em Belo Horizonte, 2019

Enquanto cidades como Nova York e Chicago – que se desenvolvem sob o arcabouço institucional de segurança dos direitos sobre a propriedade, preservando os direitos de construir ao longo do tempo –, em Belo Horizonte, em 2018, ainda circulava na Câmara Municipal o PL 1749/15, um novo plano orquestrado pelo antigo Ministério

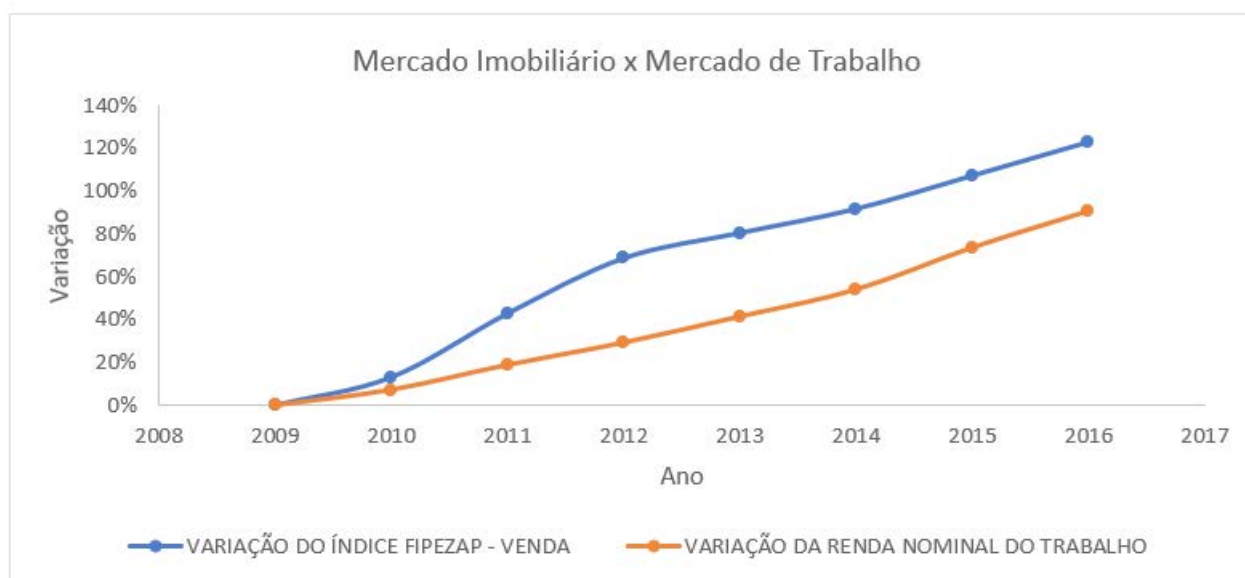
das Cidades, aprovado em forma similar nas Câmaras Municipais de São Paulo (2014) e Curitiba (2016). Ainda com o pretexto de combate à injustiça econômica e social, o novo plano reduz o potencial de aproveitamento de direito dos proprietários para 1 em toda a cidade, transfere a posse do direito de construção adicional ao Executivo municipal e institui a Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODC para a concessão desses direitos. De acordo com a Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano de Belo Horizonte, a ideia parte do princípio de que “o proprietário adquire um terreno onde o direito de uso está limitado à sua área e que a mais valia oriunda da possibilidade de se construir acima desta metragem foi criada através dos benefícios implantados com recurso público no entorno e deve ser recuperada pelo poder público” (PBH-SMAPU, 2018). Os fundamentos da equalização dos coeficientes de aproveitamento em toda a extensão urbana são formulados pelo jurista José Afonso da Silva como forma de reduzir a disparidade econômica, promovendo um tratamento igualitário entre os proprietários de terra (PBH, 2014).

Em uma cidade com praticamente todos os lotes edificados com índices de aproveitamento próximos a 1 ou mais, o novo plano diretor condiciona a expansão do estoque imobiliário da cidade à outorga onerosa. O preço da outorga onerosa que absorveria a variação dos índices de aproveitamento máximo não constou da proposta. Os índices máximos atingidos via outorga (CAmax) passariam a ser de 4 dentro da Avenida do Contorno e nos principais eixos de transporte. Nas demais regiões, o potencial iria variar entre 0,8 e 3 dependendo da região.

Como consta do artigo 4º, inciso XI, da Lei 11.181/19 desse novo Plano Diretor, os relatores acreditam estar combatendo a especulação imobiliária e tornando as propriedades mais baratas reduzindo o potencial básico construtivo para 1, o que contraria a teoria econômica. Uma propriedade é preci-

ficada pelo seu potencial de produção no mercado local. Assim, as propriedades passíveis de desenvolvimento serão precificadas como fração do potencial máximo de construção (CA-max), e não do potencial básico (CAb). Entretanto, se o potencial máximo deduzido o valor da outorga for inferior ao potencial da lei antiga, ora ocorrerá uma expropriação do proprietário, que será forçado a reduzir o preço do imóvel para acomodar o custo da outorga, ora haverá um repasse do custo adicional ao consumidor. Em todo caso, o construtor poderá sempre construir no município vizinho.

A mera ideia de redução de preços através da supressão de oferta remete ao conceito econômico de destruição de valor, ou empobrecimento de toda a economia com deseconomias de escala. Contudo, assim como em qualquer mercado, a escassez de oferta gera pressão inflacionária, e o excesso de oferta gera pressão deflacionária. Se o interesse da prefeitura é tornar a cidade mais acessível, é necessário construir mais, não menos. Não se combate a especulação suprimindo a oferta, pois, com o possível crescimento da demanda, a pressão inflacionária incentiva a imobilização do capital e a especulação. É razoável inferir que todo gestor deseja que sua cidade seja qualificada e valorizada, que a demanda por um local em sua cidade aumente. Ao suprimir a oferta e incentivar a demanda, os relatores estariam inflacionando o mercado imobiliário, e não o contrário.



Fonte: FIPEZAP e RAIS.

O índice FIPEZAP para a venda de imóveis residenciais revela como os preços cresceram mais que a renda dos trabalhadores da cidade entre 2009 e 2016. O efeito combinado de deseconomias de escala e restrição de oferta é a elevação dos custos em relação à renda. Esse efeito inflacionário só não é superior porque parte da demanda está sendo atendida fora da cidade ou então irregularmente, com dados que inclusive não são registrados pelo índice, com populações submetidas à informalidade para acessar a cidade nas localidades da sua preferência, e não naquelas ditadas no plano diretor. Permitir o amplo desempenho da construção civil em um mercado imobiliário competitivo não só atende às demandas por habitação e espaço comercial, suprimindo o déficit habitacional, como gera empregos e crescimento econômico em uma ampla cadeia produtiva.

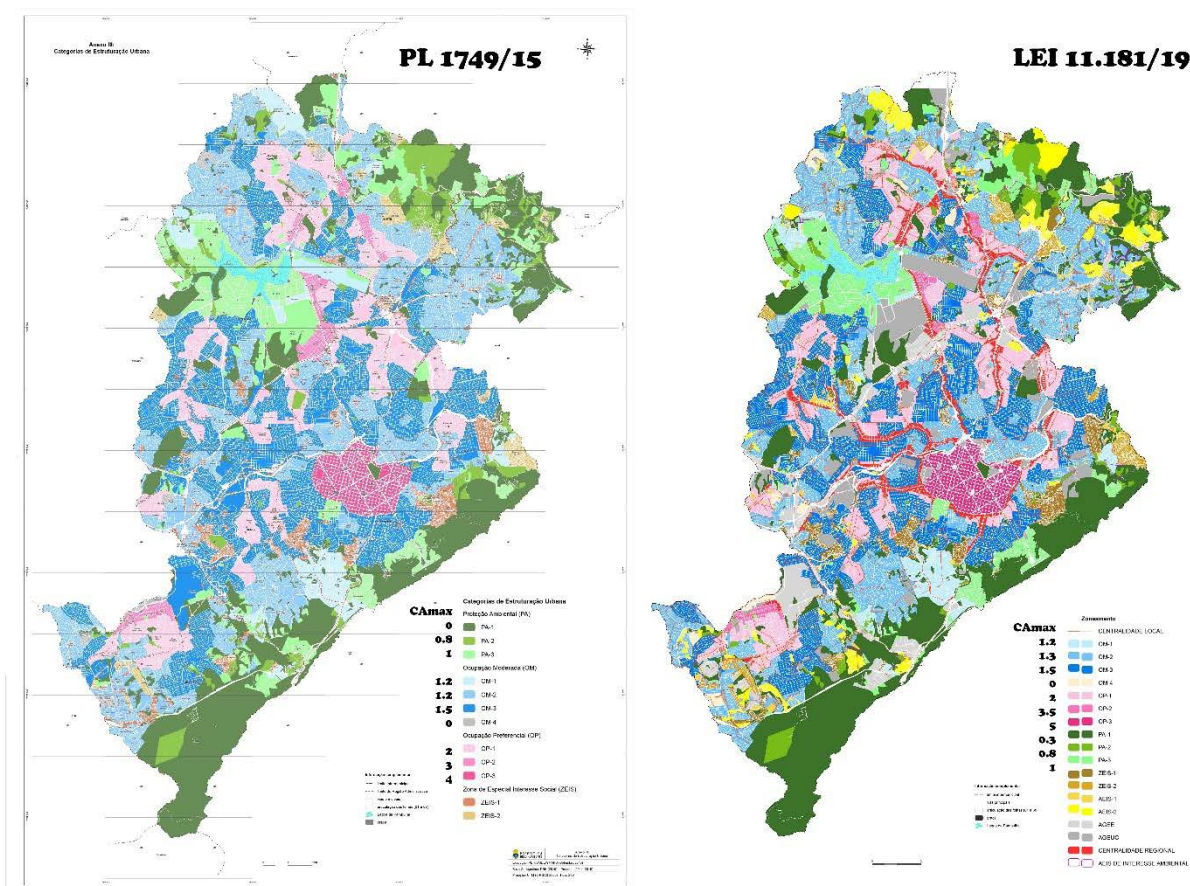
O que se observa de fato é a fuga de investimentos, emprego e renda para cidades vi-

zinhas enquanto o estoque imobiliário em Belo Horizonte se deprecia. No último ano, o crescimento populacional da RMBH, excluindo a capital, foi cerca de três vezes o crescimento populacional em Belo Horizonte em números absolutos, mesmo com uma população apenas cerca de 35% maior. Na ausência de oferta adequada e suficiente pelo mercado habitacional formal, grande parte da população também recorre à construção informal como forma de acessar o mercado de trabalho da RMBH. Segundo o Censo Demográfico de 2010, há mais de 300 mil residentes de aglomerados subnormais, as favelas na nomenclatura do IBGE, somente no município de Belo Horizonte, e outros 181 mil espalhados nos demais municípios da RMBH. Esse número corresponde a cerca de 5% das favelas do país e está acima da proporção nacional de moradores em favelas, de 6% da população. Ainda, Belo Horizonte tem uma das piores razões entre preços de imóveis no mercado formal e renda média da população entre as cidades brasileiras, um índice de cerca de doze vezes, considerando dados do mesmo índice FIPE-ZAP. Embora o valor de preços imobiliários seja alto em cidades como Londres ou Nova York, são cidades mais acessíveis que Belo Horizonte ou que maioria das grandes cidades brasileiras em relação à renda média dos seus cidadãos.

A redução de índices básicos também implica que alguns proprietários terão que desembolsar o valor da outorga onerosa para recomprar o potencial construtivo perdido no novo plano. Assim, a nova proposta encontrou forte resistência da sociedade civil, sendo repudiada por 27 entidades de classe, dentre elas o Sindicato da Construção – Sinduscon-MG, a Federação das Indústrias – FIEMG, a Associação Comercial e Empresarial – ACMinas, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-MG. As representações técnicas dessas entidades também alegaram que a elaboração do plano foi antidemocrática, motivo pelo qual abandonaram as discussões na IV Conferência Municipal de Política

Urbana em 2014.

A realização do seminário “Novo Plano Diretor de BH: qual cidade você quer para o futuro?”, em novembro de 2018, levou a prefeitura a considerar argumentos das entidades empresariais e apresentar o substitutivo 146/18 ao PL 1749/15, prevendo a elevação do coeficiente de aproveitamento máximo em 0,5 pontos na zona OP-2 e em 1 ponto na zona OP-3, que passou a ter o coeficiente máximo de 5. Ao aumentar em 17% e 25% o aproveitamento dessas áreas, respectivamente, a mudança proporciona um ganho de 2% no nível de desenvolvimento médio em relação à proposta inicial, um aumento de 6 milhões de metros quadrados em potencial construtivo. Haverá ainda um prazo de transição de três anos onde os direitos de propriedade relativos à lei de 2010 estão preservados e potencializados com a possibilidade de compra de direitos construtivos que excedam os índices máximos da lei de 2010.

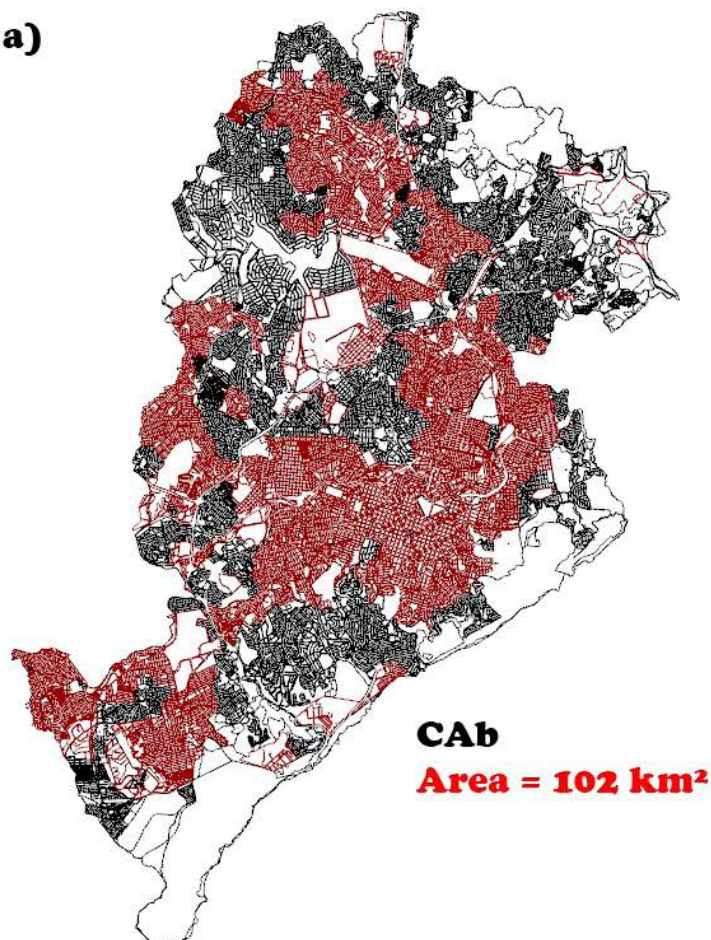


Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

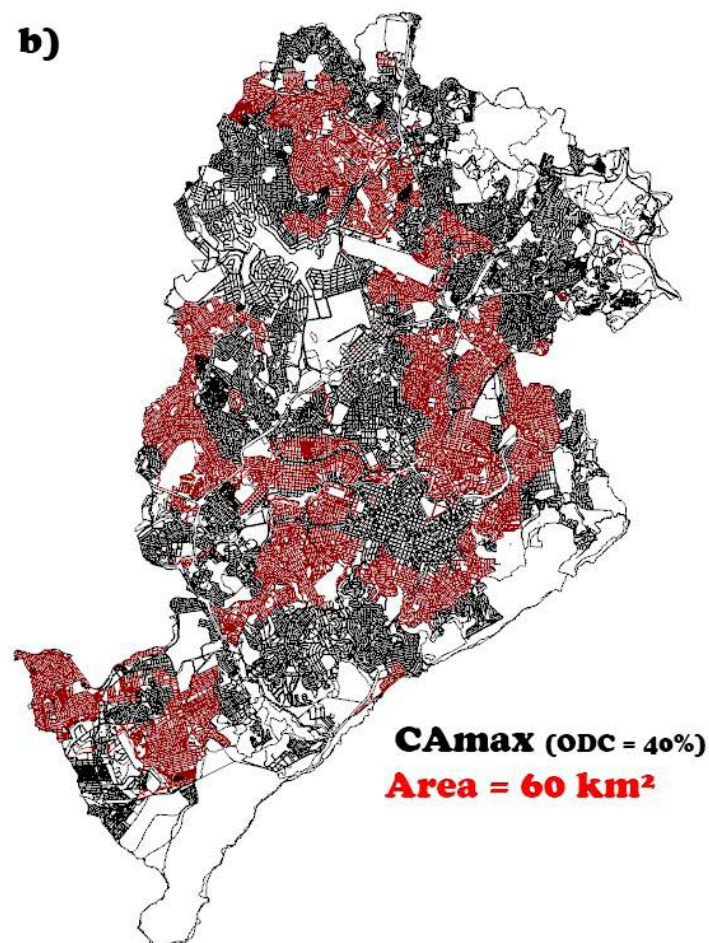
Posteriormente, a queda do potencial básico para 1 em toda a cidade afetará 102km² em propriedades. O potencial de construção máximo terá média em 1,74, ainda significativamente restritivo. No entanto, caso o valor da outorga onerosa seja estabelecido em 40% do valor do imóvel, o valor residual de direito dos proprietários se restringirá em média a 1,04 (60% de 1,74 = 1,04) e o valor atribuído ao potencial de 0,7 será empossado pelo governo municipal (40% de 1,74 = 0,7). Nesse caso, tudo mais constante, haverá perdas de direito sobre o valor das propriedades em área de 60km² de Belo Horizonte em relação à lei de 2010.

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO NOVO PLANO DIRETOR EM RELAÇÃO

a)



b)



À LEI ANTIGA (2010)

a) A redução dos coeficientes de aproveitamento básico para 1 reduz o potencial de aproveitamento em 102km². b) Na ótica do potencial máximo adquirido via outorga onerosa, ao valor de 40% do preço do terreno, haverá redução de potencial para os proprietários em 60km². Nota: O valor da outorga onerosa avaliado foi o mencionado em seminário na CMBH por membro da SUPLAN.

Segundo o plano diretor, a arrecadação da ODC sobre os novos empreendimentos deverá compor um fundo para a construção de casas populares e melhorias para a cidade. São louváveis as políticas de alívio da pobreza e de redução do déficit habitacional, especialmente no Brasil, país em desenvol-

vimento onde parte da população permanece marginalizada. Entretanto, essas políticas não devem ser conduzidas em detrimento do próprio desenvolvimento, pois podem frustrar as próprias iniciativas de arrecadação de recursos. Ao inibir o potencial de desenvolvimento e incentivar o deslocamento de empreendimentos para outros municípios, em muitos casos destruindo valor imobiliário, se arrefece o potencial de arrecadação de IPTU, ISS e até com a própria outorga onerosa. Ao distorcer os incentivos à produtividade, a arrecadação de ICMS pelo Estado e IR pelo Governo Federal também se distancia de seu potencial.

Na leitura de Gary Becker (Nobel 1992), os países só escapam da pobreza quando desenvolvem instituições econômicas apropriadas que asseguram especial-

mente a propriedade privada e a competição (Acemoglu & Robinson 2005, pág. 2). Os direitos de posse da terra e a sucessão hereditária permaneceram garantidos na Constituição de 1988, mas passaram a se basear na concepção da função social da propriedade, sendo que o seu conteúdo econômico passa a ser controlado pelo governo local e não pelo interesse individual do proprietário. O conjunto social da obra a partir de então vem sendo a supressão da construção civil com índices de aproveitamento que inviabilizam a sua capacidade de promover e otimizar o desenvolvimento urbano e econômico e, nesse processo, a acessibilidade à moradia e a implementação de redes de infraestrutura eficientes.

A dispersão da densidade urbana e os gargalos de infraestrutura fragmentam Belo Horizonte e a tornam menos dinâmica. Com uma densidade de apenas 7.000 hab/km², sendo 9,6 mil hab/km² e 30 mil empregos

por km² dentro da Avenida do Contorno, e com legislações ainda mais restritivas, o município de Belo Horizonte se posiciona aquém do nível de desenvolvimento de grandes cidades globais e suas legislações, assim como muitas das demais capitais brasileiras, que estão entre as mais restritivas no mundo. Uma metrópole se torna mais produtiva quando se otimiza o uso de fatores de produção, facilita o deslocamento de bens e pessoas e a acessibilidade à moradia e ao emprego. Ao pensar no espaço metropolitano, devemos, portanto, tornar a RMBH mais próxima e integrada e não dispersa e fragmentada. As últimas legislações aprovadas em Belo Horizonte colocam a cidade na contramão do desenvolvimento das principais metrópoles no mundo.



Fonte: CTBUH, City of New York, outras variadas.

Thiago Jardim, com edição e revisão de Anthony de Barros Ling

Referências

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (1st). 1st ed. New York: Crown, 529.

Amavise. Campanha de associação de bairros atrai eleitores para Nova Lima. *Jornal O Tempo*. 20 de outubro de 2015. <https://www.otempo.com.br/cidades/campanha-de-associacao-de-bairros-atrai-eleitores-para-nova-lima-1.1143870> Acesso em: 13 de setembro de 2019

Anas, A., R. Arnott and K.A. Small, Urban spatial structure, *Journal of Economic Literature*, 36(3): p. 1426-1464, 1998

Bertaud, Alain e Malpezzi, Stephen. *The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition*. The Center for Urban Land Economics Research, The University of Wisconsin, 2003

Bettencourt, Luís. (2013). *The Origins of Scaling in Cities*. *Science* (New York, N.Y.). 340. 1438-1441. 10.1126/science.1235823.

City of London. *Tall Buildings Evidence Paper*, 2010.

EMU. *London Building Heights*. EMU-Analytistics, OS OpenMap and the Environmental Agency LIDAR, 2016.

Filho, J.B.M.T. *Dois Momentos do Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, 2012.

Frade, A.M.N. *A legislação urbana e a ocupação de Belo Horizonte de 1897 a 2010: o conjunto urbanístico da Praça da Liberdade*. Dissertação de conclusão de Mestrado. UFMG, 2011.

Glaeser, E.L. *Agglomeration Economics*. The University of Chicago Press, ISBN: 0-226-29789-6, 2010.

Glaeser, E.L. *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. The Penguin Press, New York, 2011.

IBGE. *Censo Demográfico*. Brasília, Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1890.

IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Brasília, Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), livro 37312, 2006.

IBGE. *Censo Demográfico*. Brasília, Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Referências

ca (IBGE), 2010.

LEHD. Longitudinal Employer-Household Dynamics. United States Census Bureau, 2017.

LOAC. London Area Classification.

Mills. E. S. Transportation and Patterns of Urban Development: An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area. *The American Economic Review*. Vol. 57, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1967), pp. 197-210

ODP. Open Data Paris. Direction de l'Urbanisme - Ville de Paris, 2019.

PASSOS, L. M. C. Edifícios de Apartamentos: 1938-1976 – formações e transformações tipológicas na arquitetura da cidade. AP Cultural. Belo Horizonte. 1998. 170p.

PAULA, J. A. e MONTE-MOR, R. L. As três invenções da cidade. Belo Horizonte, Anuário Estatístico. PBH, 2000. p. 27-49.

PBH. Capacitação Estrutura Urbana, IV Conferência Municipal de Política Urbana, Prefeitura de Belo Horizonte, 2014.

PBH-SMAPU. Uma Construção Coletiva: Solo Criado para Quem? Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, 2018.

Romer. Urbanization Passes the Pritchett Test. Marron Institute, blog, Paul Romer, 2015.

USCB. United States Census Bureau, 2010.

ORDENAÇÃO DO USO DO SOLO NO ENTRECAMPO DO INTERESSE LOCAL E METROPOLITANO:

reflexões para a concertação do interesse comum

Liana Portilho Mattos¹

Vivian Barros Martins²

1. INTRODUÇÃO

O uso do solo é uma das funções públicas de interesse comum mais importantes e presentes nas regiões metropolitanas brasileiras. No âmbito do projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil³, foi publicado, em 2014, o livro “Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo”,

1 Liana Portilho é Doutora em Direito pela UFMG, Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, Especialista em Análise Urbana pela Escola de Arquitetura da UFMG e Bacharel em Direito pela UFMG. É Procuradora do Estado de Minas Gerais, Advogada e Professora de Direito Urbanístico. Foi Presidente do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA/MG (2007/2008) e Subsecretária de Estado de Ensino Superior em Minas Gerais (2013/2014). Tem diversas publicações em livros e revistas técnicas, com destaque para as obras de sua organização e autoria, como Estatuto da Cidade Comentado (Mandamentos, 2002); Função Social da Propriedade à luz do Estatuto da Cidade (Temas & Idéias, 2003); Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Função Social da Propriedade na Prática dos Tribunais (Lumen Juris, 2006); Patrimônio Cultural e Movimento Modernista: a coisa literária como fonte da norma jurídica (Casa do Direito, 2019).

2 Vivian Barros Martins é Mestre em Direito da Cidade pela UERJ e Bacharel em Direito pela UFMG. É Advogada, com atuação em assessoria e consultoria jurídica na área de desenvolvimento urbano e propriedade imobiliária, e Professora de Direito Urbanístico. Foi coordenadora técnica e pesquisadora do Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG (2013 a 2018) e servidora da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (2009-2012).

3 Coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e que agrega, por meio da Rede Ipea, instituições de pesquisa, estudos e levantamentos do quadro político-institucional das Regiões Metropolitanas brasileiras. Para mais informações sobre o Projeto: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#projeto> Acesso em 31 de outubro de 2019.

que analisou a gestão e governança dessas 3 (três) funções públicas de interesse comum (FPICs) em 14 (quatorze) das principais regiões metropolitanas do país⁴, com o objetivo de avaliar seu grau de institucionalização e efetivação. Em termos gerais, as conclusões do IPEA a partir das análises realizadas foram as seguintes:

Os arranjos institucionais existentes não são capazes de propiciar uma gestão metropolitana eficiente e efetiva em face dos desafios e entraves políticos e institucionais existentes em nosso arranjo federativo vis-à-vis o papel dos Entes Federativos de vários níveis na conformação da governança metropolitana, bem como o papel de agentes econômicos e atores sociais e políticos. [...] A análise quantitativa comparativa mostra, decerto, que os instrumentos de planejamento, que as ferramentas e recursos de gestão e que o controle social nessas FPICs [ou seja, uso do solo, mobilidade urbana e saneamento básico] são deficientes e instáveis, e que os casos bem-sucedidos são exceção, ainda que mais frequentes nas RMs consolidadas. (p. 42)

Em certa medida, a elaboração da Constituição Federal de 1988 possui relação com tal quadro de deficiências e instabilidades na governança e gestão metropolitanas. O processo constituinte foi fortemente influenciado pelo movimento municipalista, marcado pela defesa da descentralização do poder e do fortalecimento municipal (MACHADO, 2009, 55). Esse momento é nomeado por Fernandes (2004, 82) como “municipalismo a todo custo”, em que se buscou “compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para o lado dos governos centrais e com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios.”

A nova ordem constitucional modificou a estrutura federativa brasileira, passando os Municípios, nos termos dos seus

arts. 1º e 18⁵, ao status de entes federativos, dotados de autonomia política e administrativa para se auto organizar e exercer as competências legislativas e executivas que lhe foram atribuídas constitucionalmente. Além disso, também redefiniu a questão metropolitana, que passou a compor as normas de organização do Estado e a ter os Estados como entes competentes para a criação de regiões metropolitanas, em substituição à União, nos termos do § 3º do art. 25⁶.

Esse contexto, colaborou para que a escala metropolitana ficasse esvaziada e fora das prioridades políticas. Fernandes (2013) entende que, em relação a gestão metropolitana, o “municipalismo a todo custo”:

[...] jogou o bebê fora com a água do banho: dada a tradição de centralismo e autoritarismo que tinha caracterizado a gestão metropolitana até então, ao invés de democratizar e melhorar a “fórmula” jurídico institucional, o Congresso Constituinte não enfrentou a questão de frente, tendo-a remetido de maneira vaga para as constituições estaduais, sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional. Essa “estadualização pela metade” da gestão metropolitana – que não decorreu de uma ampla discussão técnica e política que a justificasse – fez com que, na realidade, a maioria dos aparatos anteriormente existentes fossem sendo gradualmen-

5 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

[...]Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

4 Regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Grande São Luis, Grande Vitória, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Ride DF, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Vale do Rio Cuiabá. (IPEA, 2014)

6 Art. 25. [...] § 3º Os Estados poderão “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

te abandonados.

Ao mesmo tempo, assistiu-se no Brasil crescente processo de metropolização⁷ das grandes áreas urbanizadas, onde vivem a maioria da população brasileira, mostrando, de forma cada vez mais contundente, que a escala metropolitana precisa ser evidenciada, já que a soma dos esforços locais não é capaz de equacionar problemas metropolitanos, que demandam esforços integrados em seu enfrentamento, ao mesmo tempo em que se deve conviver com as autonomias municipais em relação ao que se mantém de interesse local nos processos de urbanização e de planejamento e gestão urbanos.

Após a Constituição Federal de 1988, seguiu-se à aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)⁸ e do Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015)⁹, importantes leis federais que fixam normas gerais para as questões urbano-metropolitanas brasileiras e que, embora não sejam capazes de tratar de questões constitucionais, como as relativas à incorporação das regiões metropolitanas na ordem jurídico-institucional e no pacto federativo, traz diversos critérios básicos a serem cumpridos

7 Nas palavras de Fernandes (2004,70) metropolização é definida como “concentração enorme de pessoas, atividades econômicas e poder político em territórios muito pequenos”.

8 Estabelece diretrizes gerais para a execução da política de desenvolvimento urbano instituída no art. 182 da Constituição Federal de 1988.

9 Estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal de 1988.

dos em todo o território nacional.

Essa evolução normativa infraconstitucional fornece arcabouço jurídico para que parte dos aspectos da governança e gestão metropolitanas possam ser ressignificados, buscando-se superar o paradigma do “municipalismo a todo custo”, o que passa pelos espaços de poder e atuação dos entes federativos e de mudanças institucionais em torno da definição das escalas local e metropolitana.

Este artigo pretende apresentar alguns fundamentos que possam contribuir para a sustentação dessa mudança de paradigma, tendo como foco o uso do solo enquanto função pública de interesse comum, sendo que a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) será apresentada como estudo de caso, com o objetivo de trazer maior concretude para a análise.

2. O INTERESSE COMUM À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS REPERCUSSÕES PARA A DELIMITAÇÃO DOS MECANISMOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO USO DO SOLO METROPOLITANO

Em decorrência do § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988¹⁰, são as funções públicas de interesse comum que delimitam a abrangência da atuação das instâncias de gestão de cada Região Metropolitana.

O Estatuto da Metrôpole estabeleceu que a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse

10 Cf. rodapé nota 6.

comum serão realizados de forma integrada mediante governança interfederativa, definida como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, nos termos do seu art. 2º, IV.

Consolida-se, do ponto de vista normativo, entendimento, defendido pela doutrina especializada¹¹ e por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde antes de o Estatuto da Metr pole entrar em vig ncia¹², qual seja: a defini o de uma determinada fun o pública como de interesse comum não significa a transferência da competência local para a competência exclusiva do Estado, mas sim o dever de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e Municípios integrantes da região metropolitana, com vistas   promo o do desenvolvimento urbano integrado, o que fica evidenciado nos arts. 6º, I e II, 7º, I e II, e 7-A do Estatuto

11 Esse   o entendimento de Alves (2001, 62), para quem “não há como deixar de interpretar que aquelas fun es públicas de interesse comum são da competência conjunta (comum) dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Por isso   que são chamadas “fun es públicas de interesse comum”. Seu exercício, entretanto,   peculiar, visto que os Municípios não poderão exerc -las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de cogestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar.”

12 Na Aço Direta de Inconstitucionalidade (ADI) não 1842, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 1º de março de 2013, que analisou a constitucionalidade de leis do Estado do Rio de Janeiro relativas   Região Metropolitana do Rio de Janeiro e aos serviços públicos de saneamento básico, prevaleceu o entendimento de que o reconhecimento das fun es públicas de interesse comum implica no compartilhamento do dever de gestão entre todos os entes federativos envolvidos no arranjo: o Estado (responsável por articular a institui o da região metropolitana) e os municípios integrantes.

da Metr pole¹³.

A governança interfederativa deve compreender a seguinte estrutura básica, segundo o art. 8º do Estatuto da Metr pole:

- instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos en-

13 Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas respeitar  os seguintes princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promo o do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federa o; [...]

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei não 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas observar  as seguintes diretrizes específicas:

I – implanta o de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun es públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organiza o administrativa das fun es públicas de interesse comum; [...]

Art. 7º-A. No exercício da governança das fun es públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei não 13.683, de 2018)

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas   implanta o de processo relativo ao planejamento,   elabora o de projetos,   sua estrutura o econômico-financeira,   opera o e   gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei não 13.683, de 2018)

II – compartilhamento de responsabilidades na gestão de a es e projetos relacionados às fun es públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articula o de órgãos e entidades dos entes federados.

tes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

- instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- organização pública com funções técnico-consultivas; e
- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Em relação ao urbanismo, em que se inclui o uso do solo, a Constituição Federal de 1988 possui, em síntese a seguinte repartição de competências legislativas e executivas, com base em Rabello de Castro (2001, 94 a 105):

- legislar sobre direito urbanístico: competência concorrente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados normas complementares, nos termos do art. 24, I, incluindo-se ainda a competência dos Municípios de complementar a legislação federal e a estadual no que couber, prevista no art. 30, II;
- legislar sobre normas de planejamento urbano: competência municipal no âmbito da atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, I, incluindo a atribuição de aprovar o Plano Diretor por meio de lei, nos termos do art. 182, § 1º;
- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos: competência executiva da União, prevista no art. 21, XX;
- executar a política urbana e o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano: competência municipal, nos termos dos art. 30,

VIII, e 182.

Rabello de Castro (2001, 95 e 98), ao analisar o sistema de repartição de competências constitucionais acima detalhado, explicita a distinção das expressões “normas de direito urbanístico” e “normas de planejamento urbano”, que, segundo a autora, são tratadas pelo texto constitucional de forma diferente e envolvem termos que podem e devem revelar conteúdos cognitivos diversos, conforme a seguinte fundamentação:

Entendemos que regras de direito urbanístico são aquelas que dispõem sobre categorias e figuras jurídicas que serão usadas na aplicação das regras de planejamento urbano, tais como as que definem o que seja parcelamento e edificação compulsória, a licença de construir e seus efeitos, as limitações à construção, as servidões, a desapropriação etc. As regras de direito urbanístico também definem os objetivos maiores que o planejamento urbano deve perseguir, os seus princípios básicos e valores técnicos, e as garantias procedimentais, tanto de elaboração do próprio planejamento, quanto para sua aplicação. São, portanto, regras de grande abstração e generalidade. São normas gerais para o planejamento. [...]

Normas de planejamento urbano, ao contrário, são propostas técnicas, de conteúdo concreto e específico – que podem ser, em grande parte, de natureza quantitativa, aplicáveis a uma dada situação fática; e, neste sentido, muito se aproximam, no seu conteúdo, da natureza dos atos administrativos. Exemplificando: quando a legislação de um município prevê quais os índices de gabarito e de densidade para construção aplicável às diversas zonas da cidade, trata-se, a rigor, de normas de planejamento urbano, e não de direito urbanístico – no sentido estrito deste último termo. Vê-se, pela própria densidade da regra, que ela tem grande concretude. É

uma regra que não pode ser aplicada a outra região, ou a outro território. (RABELLO DE CASTRO, 2011, 95 a 97)

Do exposto, pode-se aferir que o uso do solo, quando definido como função pública de interesse comum, deve ter sua organização, planejamento e execução no âmbito da governança interfederativa e não mais exclusiva e individualmente em cada Município, com base em suas competências constitucionais de legislar sobre normas de planejamento urbano e executar a política urbana.

Dessa delimitação, surge a seguinte indagação: definido o uso do solo como função pública de interesse comum, tudo o que diz respeito a essa temática passa à escala metropolitana e à governança interfederativa ou podem existir divisões para efeito de atribuição de competências e partes das ações públicas envolvidas permanecerem sob exclusiva responsabilidade do Município?

O Estatuto da Metrôpole, ao conceituar o termo trouxe indicações para a construção dessa resposta. Nos termos do inciso II do art. 2º, considera-se função pública de interesse comum “a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (grifos nossos). Ou seja, a depender das circunstâncias fáticas, tanto a política pública como um todo quanto apenas uma determinada ação que a integra podem compor a delimitação do interesse comum

Alves (2001, 68) destaca que o interesse local, abstratamente considerado no texto constitucional, permite ser determinado em seu conteúdo, casuisticamente, de acordo com o maior ou menor grau de

repercussão do problema em relação aos limites do Município e com o modo de solucioná-lo. “Essa repercussão é móvel, em sua extensão e profundidade, em função do desenvolvimento da realidade sócio-econômica-urbana e do aperfeiçoamento tecnológico para o seu conveniente tratamento [...]” enquanto interesse local ou metropolitano (ALVES, 2001,69).

Ainda segundo o Autor, “os critérios mais distinguidos para identificação das funções públicas de interesse comum metropolitano são: o físico-geográfico, o territorial, o econômico, o financeiro, o técnico, o institucional, e os de caráter estratégicos.” (ALVES, 2001, 81).

A lei complementar estadual que cria e organiza as regiões metropolitanas deve delimitar os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum, nos termos do art. 5º do Estatuto da Metrôpole. O planejamento urbano metropolitano, por sua concretude, especificidade e mutabilidade – em razão de ter que ser revisto de forma periódica –, é fundamental para a aplicação dos critérios legais que definem as funções públicas de interesse comum no território, com vistas a delimitar a sua extensão e profundidade, e, assim, definir a complexa e difícil medida da convivência na área metropolitana entre o comum, sob a gestão da governança interfederativa, e o local, sob a gestão de cada Município.

Na temática do uso do solo isso ganha especial relevância. Como exemplo, na RMBH, conforme inciso V do art. 8º da Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006, “o uso do solo metropolitano é definido como uma das funções públicas de interesse comum, “no que se refere às ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo ao meio ambiente”. Somente me-

diante o planejamento urbano metropolitano integrado é que será possível delimitar no território a aplicação do critério legal.

Os arts. 9º e 10 do Estatuto da Metrópole estabelecem que as regiões metropolitanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, e com planos setoriais interfederativos. Quanto ao primeiro plano, o § 1º do art. 12 fixa o seu conteúdo mínimo, devendo-se destacar, para a presente análise, as disposições dos incisos I a III, são elas: “as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos”; “o macrozoneamento da unidade territorial urbana” e as “diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano”.

Na RMBH, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e o Macrozoneamento Metropolitano foram elaborados e aprovados no âmbito do arranjo de gestão metropolitana, com a participação de representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada, sendo que, em 2017, foi apresentado ao Legislativo o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017. Ocorre que, até o momento, sua tramitação não avançou para que o Plano seja aprovado por lei estadual, tendo sido arquivado sem aprovação com o fim da legislatura.

Nos termos do art. 4º, I, e II, do referido PLC, o macrozoneamento é o instrumento que integra o PDDI, visando à reestruturação territorial do espaço metropolitano por meio do controle do parcelamento, ocupação e uso solo nas Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) da RMBH, que são conceituadas como terri-

tórios delimitados no qual o interesse metropolitano é preponderante ao local, especialmente no que se refere aos seguintes temas transversais: estrutura territorial metropolitana; rede de centralidades e eixos de estruturação; rede integrada de mobilidade intermodal; expansão metropolitana da mancha urbana; desenvolvimento socioeconômico sustentável; complexos ambientais e culturais; bens comuns de alcance metropolitano, tais como áreas de preservação, rede de recursos hídricos articulados com a ocupação e apropriação das margens; habitação, informalidade e vacância fundiária; equipamentos e obras públicas de abrangência metropolitana.

Consequentemente, nas ZIMs o PLC fixa o seu zoneamento, os parâmetros para o parcelamento, ocupação e uso do solo, bem como diretrizes para a articulação do ordenamento territorial e aplicação de instrumentos de política urbana. Por outro lado, as parcelas do território que não foram objeto de demarcação como ZIMs, conforme os anexos do PLC nº 74/2017, o uso do solo metropolitano permanece afeto ao interesse local, e logo, ao planejamento e gestão urbanos no âmbito dos Municípios.

3. O INTERESSE COMUM NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO METROPOLITANO: CONTRIBUIÇÕES PARA A REINTERPRETAÇÃO DA ANUÊNCIA PRÉVIA

A anuência prévia foi criada pelos artigos 13, II e parágrafo único e 15, e parágrafo único¹⁴, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe so-

¹⁴ Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela

bre normas gerais para o parcelamento do solo urbano. Trata-se de ato administrativo emitido pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos Municípios, de projetos de parcelamento do solo urbano localizados em regiões metropolitanas.

A evolução normativa, apresentada no Capítulo 2 deste estudo, repercute na anuência prévia, indicando a necessidade de que se avalie como esse instrumento de regulação urbana metropolitana deve ser recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro a partir dessa nova ordem jurídica relativa às questões urbano-metropolitanas. Para isso, a interpretação sistemática mostra-se como o meio mais adequado, uma vez que parte da premissa de que a norma legal deve ser interpretada de modo coerente com as demais normas que integram o sistema normativo do qual faz parte.

Quanto ao exercício da competência normativa, o art. 13, I, da Lei nº 6766/1979 estabelece que ao Estado caberá disci-

Lei nº 9.785, de 1999) [...]

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; [...]

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana. [...]

Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único - Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

plinar a aprovação, pelos Municípios, de loteamentos e desmembramentos localizados nas regiões metropolitanas. Para que tal dispositivo legal esteja em conformidade com a ordem jurídica vigente, onde se menciona o Estado deve-se considerar que a sua atuação, no que tange as normas de planejamento urbano, deve ocorrer, necessariamente, com a participação da estrutura de governança federativa da respectiva região metropolitana, pois o que fundamenta, atualmente, a origem dessa atribuição não é o interesse do Estado, mas sim o interesse comum, que desloca a competência local de legislar sobre normas de planejamento urbano para o âmbito metropolitano¹⁵.

Além do ente competente para a re-

15 As normas contidas em tal regulamentação poderão ter, a depender de seu objeto, também a natureza de normas de direito urbanístico, conforme as definições apresentadas no Capítulo 2, embora a natureza de planejamento urbano tenha prevalência considerável. As caracterizadas como de direito urbanístico estariam desempenhando a função de complementar as normas gerais previstas na Lei nº 6.766/1979, com base no art. 24, I, § 1º e 2º, da CF/1988. Nesses casos, em tese, o Estado poderia exercer sua atribuição legislativa isoladamente, já que independente da criação das organizações regionais compulsórias previstas no § 3º do art. 25 da CF/1988. Na prática, entretanto, essa condução parece não ser razoável, pois envolveria realizar a identificação e separação das normas quanto a sua natureza, para, a partir disso, realizar processos de elaboração distintos, o que poderia levar a discussões infundáveis, visto que muito provavelmente haverá situações de incerteza dada às significativas interrelações entre as competências, que fazem com que tanto os limites teóricos quanto os conteúdos dos termos, embora imprescindíveis, não devam ser operacionalizados de forma rígida. Logo, envolver a participação da estrutura de governança interfederativa da região metropolitana

gulamentação, deve-se avaliar qual seria o ato normativo adequado. O artigo 15 da Lei nº 6766/1979 estabelece que a regulamentação do Estado se dará mediante decreto. Ocorre que, diante das diversas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988, a depender da natureza das matérias normatizadas será necessária a aprovação de lei¹⁶.

A estrutura de governança da região metropolitana não possui poder de legislar, que existe somente para os entes federativos, ou seja, União, Estados e Municípios, por meio das respectivas Casas Legislativas. Por isso, as normas metropolitanas que devam ser matéria de lei serão aprovadas mediante lei estadual, mas, o seu processo de elaboração deve ocorrer envolvendo a participação das instâncias de governança interfederativa da região metropolitana, sob pena de ofensa à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Metrópole. Embora sob a forma de lei estadual, como a matéria é metropolitana, e, logo, afeta ao interesse comum, não se pode excluir a participação dos demais entes políticos interessados, isto é, os Municípios integrantes da região metropoli-

tana¹⁷.

Quanto às matérias que possam ser objeto de atos normativos infralegais, como a estrutura de governança interfederativa, nos termos do art. 8º do Estatuto da Metrópole, deve ser composta por instância colegiada deliberativa, a esta pode ser prevista a atribuição normativa para disciplinar as matérias de natureza regulamentar relacionadas à anuência prévia. Por outro lado, caso as normas regulamentares sejam formalizadas mediante decreto do Governador, por força da ordem jurídica metropolitana vigente, o seu processo de elaboração deve ocorrer, necessariamente, no âmbito da governança interfederativa, na mesma linha de raciocínio exposta para a lei estadual de conteúdo metropolitano, ou seja, do interesse comum.

Cabe, por fim, avaliar o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 6766/1979 segundo o qual “no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana”. Trata-se do exercício de uma competência executiva em matéria de política urbana, especificamente, relativa ao controle do parcelamento do solo urbano.

em todos os processos de elaboração e aprovação das normas para a aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano metropolitano mostra-se como o caminho mais adequado, tanto por sua conformidade com a ordem jurídica vigente, quanto pela maior aproximação com o princípio da eficiência.

16 Por sua complexidade, fugiria do foco proposto para o presente artigo entrar em detalhamentos a respeito deste assunto, com vistas a apresentar fundamentos jurídicos para a definição das matérias urbanísticas relacionadas à aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano que devam ser objeto de lei e aquelas que possam ser disciplinadas por atos normativos infralegais. Essa reflexão será objeto de outro artigo.

Quanto ao agente competente para a sua execução, onde se menciona “autoridade metropolitana” deve-se considerar, à luz do Estatuto da Metrópole, como o órgão ou instituição integrante da estrutura da governança interfederativa que possuir a atribuição de desempenhar as funções técnico-executivas e não um órgão estadual “comum”, como aconteceu em muitos

17 Esse é o caminho estabelecido pelo Estatuto da Metrópole em relação Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme § 4º do art. 10.

momentos, e ainda acontece, em parte das regiões metropolitanas que aplicam o instrumento.

Sobre a delimitação da abrangência da exigência da anuência prévia, diante das premissas apresentadas no Capítulo 2, tem-se, primeiramente, que deverá ser aplicada somente se o uso do solo estiver compreendido entre as funções públicas de interesse comum, pois tal definição é que fundamenta a competência executiva em análise, visto que relativiza a competência municipal quanto à execução da política urbana e do adequado ordenamento territorial. Na sequência, caso o uso do solo seja definido como função pública de interesse comum, a anuência prévia somente deverá ser exigida nas parcelas da área metropolitana que foram consideradas como de interesse comum pelo macrozoneamento metropolitano, que é parte do plano de desenvolvimento urbano integrado.

Nesse ponto, é preciso destacar a imprescindibilidade de que a região metropolitana conte com instrumento de planejamento metropolitano elaborado e aprovado de acordo com as exigências do Estatuto da Metrôpole. É esse planejamento que conterà a maior parte das normas de regulamentação da anuência prévia a partir das quais a sua aplicação pela autoridade metropolitana terá condições de efetivamente controlar o parcelamento do solo urbano sob a perspectivas das questões metropolitanas envolvidas, e, com isso, garantir o cumprimento da função social da propriedade, bem como ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme as exigências postas pela Constituição de 1988.

Na RMBH, como exemplo, atual-

mente, a anuência prévia é emitida pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH¹⁸, desde 2011, por força da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e do Decreto Estadual nº 45.751, de 6 de outubro de 2011, que contém o regulamento da Agência RMBH, sendo que as normas aplicáveis à anuência estão previstas no Decreto Estadual nº 44.646, de 31 de outubro de 2007, e alterações posteriores.

A partir da aprovação do PLC nº 74/2017 que institui o PDDI da RMH, conforme exposto no Capítulo 2, caberia às instâncias de sua governança interfederativa conduzir processo de reformulação da anuência prévia. De um lado, (i) para reduzir a abrangência de aplicação na área metropolitana não delimitada como de interesse comum para fins de ordenamento territorial; e, de outro, (ii) para qualificar os processos de normatização e aplicação do instrumento, que passará a se ancorar em planejamento urbano integrado, e com isso, a ter melhores condições de efetividade.

De modo geral, no Brasil, as diferenças entre os Municípios em termos de condições e estrutura para a condução dos processos de planejamento e gestão urbanos são enormes, sendo que muitos deles apresentam inúmeras deficiências, como é

18 Agência RMBH compõe o arranjo de gestão da RMBH, conforme Lei Complementar Estadual nº 88, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, e Lei Complementar Estadual nº 89, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Foi criada Lei Complementar Estadual nº 107, de 12 de janeiro de 2009, como autarquia territorial e especial, dotada de poder de polícia, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMBH e apoio à execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do seu art. 1º.

o caso da RMBH, que abrange 34 (trinta e quatro) Municípios.

O caminho para a mudança desse cenário não é, contudo, a manutenção da aplicação da anuência prévia por parte da autoridade metropolitana nas parcelas da região metropolitana não definidas como de interesse comum para fins do ordenamento territorial, o que representaria uma forma controle sobre a ação do Município, com nítida ofensa à sua autonomia federativa.

O ordenamento jurídico vigente fornece várias possibilidades e mecanismos destinados a aprimorar as capacidades de planejamento e gestão públicos, tais como: (a) a disponibilização de apoio técnico e financeiro por parte do Estado ou das instâncias de governança interfederativa ao Municípios, como é o caso de parte das atribuições da Agência de Desenvolvimento da RMBH, nos termos da Lei Complementar nº 107/2009 e do seu regulamento pelo Decreto nº 45.751/2011; e (b) a implementação de mecanismos de gestão associada, com o estabelecimento voluntário de consórcios públicos ou convênio de cooperação, que podem envolver todos ou parte dos Municípios em diversos arranjos, com ou sem a participação do Estado ou de instância da governança interfederativa, com base no art. 241 da Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

4. O INTERESSE COMUM PARA ALÉM DO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO METROPOLITANO: POSSIBILIDADES DE AMPLIAÇÃO DO CONTROLE E DA INDUÇÃO INTEGRADOS DOS PROCESSOS DE PRODU-

ÇÃO DO ESPAÇO URBANO METROPOLITANO

A anuência prévia, analisada no Capítulo 3, em certa medida, é aceita e está incorporada nas práticas de gestão urbana de parte das regiões metropolitanas brasileiras. Contudo, diante da abrangência da temática uso do solo, a aplicação desse instrumento representa uma parcela bem pequena das ações públicas que podem integrar o interesse comum em cada caso concreto, já que abrange somente o parcelamento do solo e a ação pública de regulação urbana mediante o licenciamento urbanístico e sua fiscalização.

Não estão contemplados os componentes do ordenamento territorial relacionados à ocupação e ao uso do solo (em sentido estrito do termo), como também instrumentos de política urbana de outras naturezas, dentre os quais aqueles voltados a reprimir a ociosidade do imóvel urbano, a garantir a distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, e a promover a regularização fundiária dos assentamentos informais.

A ordem jurídica urbanística vigente fornece condições – e estabelece deveres – para que a execução da política de desenvolvimento urbano tenha capacidade de induzir processos de produção do espaço urbano direcionados ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, mediante a efetividade das diretrizes gerais expressas no Estatuto da Cidade, que se aplicam à gestão metropolitana, inclusive por exigência expressa no § 2º, do art. 1º, do Estatuto da Metrôpole, com destaque para as seguintes disposições:

- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambien-

tal, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres.

- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, I, VI, IX, XI, do Estatuto da Cidade).

O art. 9º do Estatuto da MetrÓpole menciona uma série de instrumentos que podem ser aplicados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas, sem prejuízo daqueles contidos no Estatuto da Cidade, quais sejam: plano de desenvolvimento urbano integrado, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos do Estatuto da Cidade, consÓrcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas

interfederativas.

Na prática, pouco se avançou em termos de normatizar, planejar e aplicar instrumentos de política urbana na escala do interesse comum metropolitano e com o envolvimento de governança interfederativa.

Alcançar uma integração mais ampla dos aspectos do uso do solo considerados de interesse comum tem como ponto de partida a formulação e a aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana, com ênfase na proposição de diretrizes para o território de abrangência em questão. Possuir esse planejamento comum, com condições de aplicabilidade, o que envolve especialmente, sua legitimação no âmbito dos Poderes Públicos e da sociedade civil, já representaria um passo relevante em direção à efetividade da gestão metropolitana. Nesse cenário, os Municípios compatibilizariam o planejamento municipal com o metropolitano e, na execução da política urbana, aplicariam os respectivos instrumentos em concretização às normas do planejamento urbano integrado.

Entende-se como necessário, entretanto, avaliar a adequação jurídica e as necessidades fáticas de que sejam estruturados processos de aplicação de instrumentos de política urbana que envolvam o exercício de competências executivas por parte das instâncias da governança interfederativa, seja como partícipe, em conjunto com as instâncias municipais (como acontece em relação à anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano), seja isoladamente.

Trata-se de tarefa que possui inúmeras dificuldades. As complexidades são enormes e em múltiplas dimensões,

tais como, a jurídica, institucional, social, urbanística, econômica e financeira, que devem ser avaliadas criteriosamente e de forma articulada. Ademais, em medida equivalente, são grandes também as resistências políticas.

Na RMBH, o PLC nº 74/2017 que instituiu o PDDI, conforme as disposições do art. 13, a seguir, fez a opção de, como regra, manter a competência executiva no âmbito da gestão urbana municipal, estabelecendo algumas situações em que a governança interfederativa deverá participar:

Art. 13 – As áreas delimitadas como ZIM são prioritárias para a aplicação de instrumentos de política urbana contidos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, devendo os municípios instituí-los como forma de efetivar a função social da propriedade.

§ 1º – É obrigatória a participação da Agência de Desenvolvimento da RMBH e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH para a aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada – OUC – nas áreas de ZIM.

§ 2º – As operações urbanas consorciadas aprovadas mediante Lei Municipal poderão flexibilizar os parâmetros do Macrozoneamento contidos no Anexo II, observado o parágrafo anterior e o disposto na Lei Federal nº 10.257, de 2001.

§ 3º – A aplicação dos instrumentos de parcelamento, ocupação e utilização compulsórios e Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU – progressivo no tempo é de responsabilidade do município, devendo estar garantida a aplicação de coeficiente de aproveitamento mínimo maior ou igual ao estabelecido para cada macrozona como forma de enquadrar os imóveis como subutilizados.

§ 4º – O disposto no § 3º não se aplica a imóveis nos quais são desempenhadas atividades que necessitam de áreas livres

para seu exercício.

§ 5º – As atividades previstas no § 4º serão definidas em legislação municipal.

§ 6º – A superação dos coeficientes básicos determinados pelas macrozonas deve ocorrer até os limites de coeficientes de aproveitamento máximo determinados, conforme dispuser o Plano Diretor Municipal de cada município, mediante:

I – contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;

II – transferência do direito de construir.

§ 7º – O Plano Diretor Municipal ou outra lei municipal poderá estabelecer as áreas classificadas por macrozonas de proteção ambiental como geradoras de transferência do direito de construir com a finalidade de preservação de seus atributos ambientais relevantes.

Para alguns instrumentos de política urbana, tendo em vista suas características e processos de operacionalização, ter como base de aplicação o planejamento integrado da região metropolitana será suficiente para que cumpra adequadamente suas finalidades. Por outro lado, para outros instrumentos, a atuação executiva das instâncias de governança interfederativa pode se revelar necessária ou, até mesmo, imprescindível para a efetividade de sua aplicação.

Além das características intrínsecas de cada instrumento, podem interferir ainda questões específicas da realidade de cada região metropolitana e que, com isso, irão variar em cada contexto. Em termos gerais, quanto maiores forem o grau de repercussão do problema para além dos limites municipais e a inviabilidade de construção da sua solução de forma isolada, ou, sendo possível, quanto maiores forem os riscos de impactos da solução

isolada em outros Municípios, maior será a necessidade de integração nos processos de organização, planejamento e execução da função pública de interesse comum e, por consequência, da atuação da governança interfederativa.

A implementação da gestão e governança interfederativa deve ser avaliação ainda sob perspectiva estratégica. Tendo em vistas as inúmeras complexidades e resistências, avançar gradualmente em direção à implementação da integração na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, na medida em que forem sendo realizados os processos de revisão periódica do planejamento urbano metropolitano, pode ser um caminho adequado para a construção de legitimação social e política.

Em relação à RMBH, a demora na tramitação do PLC nº 74/2017, que se encontra arquivado diante do fim da legislatura em dezembro de 2018, representa significativa perda, tanto para o aprimoramento da governança e gestão dessa região metropolitana e da sua capacidade de enfrentar os problemas de interesse comum, quanto para o país como um todo, tendo em vista que a existência de experiências mais avançadas colabora para impulsionar ações em outras regiões metropolitanas, além de qualificar os debates em torno do tema.

No entanto, nunca é tarde para se avançar nas reflexões ainda incipientes sobre o tema da gestão metropolitana, o que corrobora para se aguardar com expectativa alvissareira que o novo projeto de lei com diretrizes metropolitanas para a Região de Belo Horizonte possa sobrevir aperfeiçoado e com proposições inovadoras que permitam maior eficiência na concertação das funções públicas de interesse comum, entre outras contribuições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metropolização brasileira tem sido marcada por processos de produção do espaço urbano em que os benefícios e ônus da urbanização são distribuídos de forma desigual, deixando boa parte da população excluída do acesso ao direito a cidades sustentáveis, o que evidencia a emergência de se buscar outros caminhos, uma vez que a escala local não tem se mostrado capaz de reverter tais efeitos no âmbito das políticas públicas que tem sido implementadas.

Para Fernandes (2013), “o principal desafio da gestão metropolitana, no Brasil e internacionalmente, é promover a construção, política e socialmente, de uma ordem jurídico-institucional que de expressão adequada à ordem urbano-territorial e socioeconômica que caracteriza as regiões metropolitanas”.

Tendo como foco o uso do solo e as políticas públicas urbanas que lhe são aplicáveis nas escalas local e metropolitana, com este artigo pretendeu-se apresentar alguns fundamentos e questões com o objetivo de estimular reflexões e experiências em torno de um novo paradigma, que busque, conforme argumenta Machado (2009, 159), o equilíbrio entre as práticas de descentralização e de recentralização, o que deve passar pela construção de uma agenda nacional, que depende de legitimação gradual, a ser construída nos três níveis da federação e na sociedade.

Referências

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 6, n.21, p. 57-82, 2001.

FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004. Transcrição de Palestra. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf Acesso em 25 de outubro de 2019.

_____. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: *Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (orgs.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24031 Acesso em 15 de outubro de 2019.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte, PUC-Minas, 2009.

MINAS GERAIS. PLC 74 2017 - Projeto De Lei Complementar. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em www.almg.gov.br. Acesso em 15 de outubro de 2019.

RABELLO DE CASTRO, Sônia. *O Poder de Polícia Normativo, o Direito Urbanístico, e as normas de Planejamento Urbano*. Tese elaborada como requisito parcial para o concurso ao cargo de Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio De Janeiro. Rio De Janeiro, 2001. Disponível em <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/O-Poder-de-Pol%C3%ADcia-Normativo-o-Direito-Urban%C3%ADstico-e-as-normas-de-Planejamento-Urbano.pdf> Acesso em 15 de outubro de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842, julgada em 1º de março de 2013. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso em 15 de outubro de 2019.



Seção de
Opiniões

A FALÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A URGÊNCIA DE NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS CIDADES

Adriano Nascimento Manetta¹

1. BREVE HISTÓRICO

A questão do planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil passou por diversos momentos e tendências desde que começaram a se desenvolver as cidades no país. Sem adentrar a análise de situações anteriores, interessa observar a estrutura atualmente vigente de planejamento e desenvolvimento urbano, que teve início com a elaboração de Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do solo nas maiores cidades do país - o primeiro Plano Diretor de São Paulo foi aprovado em 1972 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte foi aprovada em 1976.

Pouco tempo depois foi aprovada a

¹ Adriano Nascimento Manetta é engenheiro civil e advogado, desenvolvedor urbano, vice-presidente da CMI/Secovi- MG e da ALELO Minas, conselheiro em várias câmaras do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais - COPAM, e membro do Colegiado Metropolitano da RMBH.

Lei Federal nº. 6.766 de 1979, que modificou o caráter jurídico da figura do loteamento urbano, que até então tinha um caráter iminentemente privado, sendo regulados apenas alguns aspectos quanto à segurança jurídica de adquirentes de lotes, e admitindo sem maiores complicadores de ordem jurídica a cooperação entre iniciativa privada e poder público na construção dos bairros. A nova Lei imputou ao empreendedor todo o ônus com a implantação da totalidade da infraestrutura urbana, e trouxe para o loteador parte relevante da função de planejamento urbano e mapeamento da cidade, adotando pela primeira vez uma abordagem urbanística para o parcelamento do solo, em conjunto com uma tentativa inicial de tratar da questão metropolitana por meio das anuências estaduais aos projetos de parcelamento do solo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política de desenvolvimento urbano passou a ser tratada no artigo 182, que estabeleceu o Plano Diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, já prevendo a obrigatoriedade da sua elaboração para muitos municípios. Trouxe também o conceito inovador da função social da propriedade urbana, decorrente da leitura conjunta do artigo 182 com o artigo 170 que trata do direito econômico constitucional e, em menor relação com o artigo 225, que trata do direito do ambiente.

Posteriormente a Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, regulamentou tais dispositivos constitucionais, estabeleceu requisitos mínimos para a elaboração dos Planos Diretores Municipais e ampliou o rol de situações em que a Lei do Plano Diretor é obrigatória para os

municípios.

O Estatuto da Cidade permaneceu sem grandes mudanças ao longo dos anos, e apenas em 2012 foi introduzida uma alteração relevante, por meio da Lei 12.608/2012, incluindo o artigo 42-B, que veio complicar sobremaneira a ampliação dos perímetros urbanos dos municípios, além de ampliar os requisitos mínimos dos planos diretores municipais. Tal dispositivo foi criado como uma tentativa de solucionar com base exclusivamente em legislação restritiva o grave problema das ocupações irregulares em encostas e regiões de risco, em decorrência de uma reação irrefletida do Congresso Nacional às muitas mortes decorrentes de grandes deslizamentos de terra no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2011.

Em 2015 foi criado o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015, com as alterações da Lei 13.683/2018, que criou uma estrutura de planejamento e governança metropolitanos à imagem e semelhança do Estatuto da Cidade. Mais recentemente, a Lei 13.465/2017 trouxe algumas pequenas alterações ao estatuto da cidade, enquanto propôs verdadeira revolução nas possibilidades de regularização e urbanização das áreas de ocupação irregular no país.

2. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO URBANO VI-GENTE

Feita esta breve síntese histórica, dado que se passaram 40 anos desde a publicação da Lei 6.766/1979 e 30 anos desde a constituinte, hoje a maioria dos municípios possuem planos diretores e porções urbanas criadas por intermédio do procedimento de loteamento. Neste contexto, se pode analisar a qualidade do planejamento urbano vigente e a eficácia

destas políticas.

Os resultados, infelizmente, não são bons. A informalidade na habitação urbana brasileira é superior a 60%, sendo que tal índice varia um pouco entre as localidades. Analisando-se retrospectivamente o processo de formação das cidades brasileiras pós Lei 6.766/79, observa-se que a população urbana brasileira passou de 82 milhões de habitantes em 1980 para 160 milhões de habitantes em 2010. Neste período as cidades brasileiras mais que dobraram de tamanho e o principal instrumento para expansão urbana regular constante da legislação nacional é o loteamento da Lei 6.766/79.

O loteamento se mostrou um processo burocrático e lento; excessivamente oneroso para o empreendedor formal conseguir atender à população de baixa renda; e moroso para corresponder à velocidade da demanda. Por esta razão, os loteamentos tiveram sua abrangência limitada à cidade formal, enquanto as restrições burocráticas possibilitaram a abertura dos mercados de baixa renda urbana ao empreendedor informal.

As terras com restrições administrativas e limitações, tais como decretação de parques, áreas verdes, áreas de risco, ou meras restrições burocráticas ao parcelamento de solo, tiveram seu valor artificialmente reduzido, tornando-se espaços para empreendimentos informais destinados à habitação de baixa renda, localizados próximos às áreas mais desejáveis dos grandes centros.

O empreendedor informal neste contexto é um indivíduo ou um grupo com recursos financeiros, maquinário e, não raro, bom relacionamento na administração municipal, cujo papel é viabilizar, ju-

rídica e comercialmente, a ocupação irregular de um terreno, executando as obras da precária infraestrutura, demarcando “lotes” e os comercializando, sempre por pessoas interpostas, sem se expor, além de utilizar formas violentas para cobrar os valores devidos pelos compradores, dado que não poderá fazê-lo por vias oficiais. Este personagem ampliou sobremaneira a sua participação no mercado de habitação nos últimos 40 anos, em detrimento do empreendedor urbanístico regular.

Mais ainda, analisando objetivamente o índice de informalidade nas cidades brasileiras apontado anteriormente, é imperativo perceber que, fosse esta ou não a vontade do governo brasileiro, a política oficial de moradia para baixa renda, patrocinada por União, Estados e Municípios nos últimos 40 anos é a ocupação irregular, a favela. Nenhum outro tipo de ocupação prosperou tanto nesse período quanto as ocupações irregulares. Com isto, em um prazo relativamente curto, a ocupação irregular, a moradia precária, nas cidades brasileiras saiu da condição de exceção marginalizada e tornou-se a regra, amparada na legislação vigente.

Este amparo normativo às ocupações irregulares, ainda que inconsciente e contrário ao texto expresso das Leis, se apresenta sistematicamente em todas as grandes cidades brasileiras. Um problema mais grave se reflete no fato de que os planos diretores elaborados nesse período, e que ainda estão vigentes, em sua grande maioria permaneceram alheios a estas questões. As administrações municipais pouco se dispuseram a enfrentar a questão da pobreza, ou a permitir que os empreendedores formais o fizessem. Ao contrário, comumente a maior parte dos municípios impõe restrições à habitação de baixa renda, na esperança de que essa

população se mude para outro município. Com esse tipo de política, amplia-se o espaço do mercado informal. Quando muito, as demandas dos cidadãos de baixa renda foram sendo tratadas pontualmente em período eleitoral, com vistas ao pleito. Não há nos planos diretores hoje existentes soluções estruturantes para o problema da moradia de baixa renda, ou para o adequado direcionamento das economias municipais. Sequer se tem dimensão real do déficit habitacional, ou da necessidade futura considerando um escopo de 10 anos.

Um elemento relevante no período entre 2009 e 2019 é o programa Minha Casa Minha Vida, destinado à habitação de baixa renda. É um programa muito relevante, e política inspiradora, porém de abrangência limitada. Em 10 anos de existência, o programa conseguiu fornecer moradia a aproximadamente sete milhões de pessoas. Contudo, é de se observar que o problema habitacional brasileiro está no campo dos 100 milhões de pessoas (admitindo que a população de baixa renda corresponda a aproximadamente 45% da população nacional). Portanto, é necessária uma solução muito mais abrangente e massificada que esta.

Outro fenômeno relevante é o de que os planos diretores terminaram por se estruturar de forma bastante padronizada: inicialmente contêm as normas programáticas que se limitam a declarações de boas intenções, majoritariamente sem aplicação prática, normalmente seguidas de uma Lei de Uso e Ocupação do Solo e de outra Lei de Parcelamento do Solo.

Com essa estrutura, as normas programáticas foram se tornando letra morta, e cresceu sobremaneira a complexidade, as confusões e os conflitos criados pelas

“Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo”, ora contidas nos planos diretores, ora elaboradas como legislação complementar. Esta estrutura ainda contém insita a pretensão de imputar aos empreendedores regulares tanto investimento público quanto possível, seja pela via das compensações urbanísticas, da mitigação de impactos, ou de outros instrumentos, como o solo criado.

Nesse contexto, a discussão dos planos diretores se tornou campo fértil para o debate político partidário, para a expropriação sem indenização deste ou daquele proprietário, e para a ampliação dos conflitos entre vizinhos, abraçando o casuísmo e abandonando a técnica, o equilíbrio e a sensatez, fundamentais ao planejamento do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, muitas vezes o plano diretor é percebido pelas administrações municipais como um mero requisito burocrático a ser cumprido para o recebimento de verbas federais. Em decorrência disso, muitos planos diretores foram originados de “pacotes legislativos” vendidos por consultores, como um caminho mais fácil para superar a burocracia. Há situações extremas, em que o plano tendo sido elaborado para uma cidade, faz menção a outra completamente estranha, em razão de provavelmente constituir cópia do texto. Nestes casos a Lei é completamente esvaziada, irrelevante.

Com tudo isso, o conteúdo dos planos diretores deixa muito a desejar. Ao mesmo tempo, alguns planos diretores chegam a conter centenas de zoneamentos, cada um com suas regras específicas de uso, e em sua maioria são incapazes de estabelecer indicadores, parâmetros de análise dos resultados ou uma visão de fu-

turo para a cidade.

Os graves prejuízos que esta linha de (não) planejamento traz ficam mais evidentes quando se observa o processo de revisão decenal dos planos diretores. Via de regra, a cada revisão os consultores e as administrações municipais descartam na íntegra o plano diretor anterior, por enxergarem nele a digital política de um antecessor, pretendendo imprimir em um novo plano diretor a política do mandatário de ocasião.

É do conhecimento mais básico da ciência da administração, regra aplicável neste caso tanto à administração pública quanto à privada, que um planejamento para ser eficaz deve conter, além das declarações de intenções e objetivos, parâmetros mensuráveis, para que durante a sua execução possa se verificar os resultados obtidos e readequar o plano conforme os resultados sejam aderentes com os objetivos pretendidos ou não. É o ciclo planejar-executar-avaliar-replanejar, que permite obter resultados adequados a partir de um plano inicialmente imperfeito.

Os planos diretores das cidades brasileiras não possibilitam revisão e adaptação conforme a evolução das ações propostas, não trazem instrumentos de medida das políticas que propõem, não conseguem parametrizar ou estabelecer indicadores. Não chegam a ser planejamento no sentido estrito, são meras inscrições de imposições político-partidárias, e do ocasional exercício de leniência ou de vingança por parte do mandatário para com este ou aquele proprietário de terras, ou para com determinado segmento econômico.

Ademais, são tamanhas as restrições e exigências burocráticas para revisão e

adaptação dos planos diretores, impostas pelo Estatuto da Cidade, que se o próprio plano não previr instrumentos para tanto, a revisão ou adaptação somente ocorrerão quando houver a imposição legal de revisão do prazo de 10 anos.

A propalada participação popular que veio no bojo do Estatuto da Cidade, na forma dos conselhos de política urbana, das cidades e outros, não se mostrou eficaz. Estes fóruns se tornaram também campo de imposição da vontade da administração municipal, que comumente domina ostensivamente tais conselhos. A atuação das administrações nesses conselhos, normalmente se dá pela distribuição de benesses, sob o pretexto de compensações, contrapartidas ou meras imposições, conforme a conveniência e o interesse político partidário de ocasião, resultando em benefícios para algum correligionário político, e em ônus para algum particular que necessite de uma decisão daquele conselho. Em lugar do debate para construções coletivas e consensuais, tais conselhos funcionam na base do voto, em uma estrutura na qual o governo sempre detém maioria, e são quase sempre voltados para empreendimentos concretos, para o casuísmo, não para as políticas públicas.

Em lugar de planejar as grandes questões urbanas, e estudar os grandes movimentos, direcionar o conjunto da cidade, a estrutura de Planos Diretores e Conselhos é voltada para o micro, para a decisão empreendimento a empreendimento, para a construção de restrição e burocracia, deixando vazio o comando dos destinos da cidade e ampliando as áreas de crescimento da cidade informal. As cidades continuam crescendo e se modificando de maneira desordenada, e as principais decisões são alheias aos planos diretores municipais e às suas estruturas

de controle.

Outro elemento que se sobressai é que os grandes projetos estruturantes, empreendimentos de porte, capazes individualmente de alterar a realidade de uma porção da cidade, dificilmente se encaixam nas regras do plano diretor vigente. Os planos diretores não conseguem delinear grandes projetos ou grandes eixos estruturadores para a cidade de forma eficiente. A solução que usualmente se adota nesses casos é realizar uma Operação Urbana Consorciada, para conseguir afastar os zoneamentos e as restrições impostas pelo Plano Diretor, e com isto possibilitar a realização de um planejamento mais sério da região afetada. Sob este viés, os Planos Diretores se tornam um instrumento de restrição generalizada no território, de impedimento geral ao uso do solo, com o objetivo de submeter à discricionariedade administrativa do mandatário de ocasião, e à autorização legislativa, todo e qualquer empreendimento relevante que se proponha no território municipal. Novamente, um instrumento do casuísmo, não de planejamento.

Com tudo isto, fica claro que a estrutura vigente de planejamento urbano continua falhando em estabelecer o planejamento cuja necessidade tanto se reitera nos meios políticos, acadêmicos e empresariais. Evidentemente que há lugares que conseguem se planejar um pouco mais, outros um pouco menos, e ainda há o grande desafio de execução dos planos e do replanejamento, se eles chegarem a serem postos em prática adequadamente. Mas é certo que com a falta de desenhos e direcionamentos mais amplos para as cidades desperdiçam-se recursos e potencialidades, perdem-se sinergias e convergências, ampliam-se as desigualdades e perdem todos, de maneira desigual, com

maiores prejuízos para os menos favorecidos que não têm meios para suprir por conta própria às deficiências e ineficiências dos governos.

Além disso, é forçoso reconhecer que para qualquer agente político brasileiro, o pensamento de longo prazo é um erro de estratégia política. No cenário político nacional, o prazo de 4 anos é extremamente curto para se construir uma reeleição, ou um sucessor. Todo governo se inicia preparando a próxima eleição, e este deve ser o foco estratégico se o agente político pretender permanecer nesta condição. Não há espaço no âmbito interno aos meios políticos para pensamento de longo prazo: as construções são sempre urgentes e voltadas para o curto prazo. O longo prazo da política mede quatro anos, que é de todo descompassado do tempo do desenvolvimento urbano.

Em decorrência disso, com um modelo de planejamento que não permite conhecer o desenho do seu futuro, as cidades brasileiras continuam crescendo conforme as demandas mais imediatistas, com pouca ou nenhuma correlação com o conteúdo dos seus planos diretores. Isto torna necessário reconhecer que este modelo de planejamento fracassou, visto que não conseguiu planejar e, menos ainda, ordenar as cidades.

3. PERSPECTIVA DE FUTURO

É urgente que se construa um novo modelo de planejamento urbano no Brasil. Um modelo de planejamento urbano que seja construído em campo alheio às paixões político-partidárias e às suas urgências. Um projeto maior, que sinalize o destino da cidade para todos os seus habitantes, e que seja construído efetivamente com a participação dos principais atores

municipais. Neste conjunto, a função dos políticos democraticamente eleitos seria a de operacionalizar o plano, sinalizar os desvios que se apresentem, e garantir o campo institucional para o debate aberto.

Para isto, somente as ferramentas do campo da economia, associadas à tecnologia, capazes de gerar grandes bases de dados e de gerenciar grande volume de informações, são satisfatoriamente eficientes para mapear e quantificar as relações humanas existentes, presentes e futuras, no território municipal, e permitirem, a partir desse conhecimento, mediar as discussões e os debates sobre o futuro comum que se deseja, sem a necessidade do voto e da imposição. Isto só será possível com a elaboração conjunta dos indicadores, dos parâmetros desejados, dos instrumentos de revisão e acompanhamento, dos principais eixos econômicos que se deseja perseguir, e dos resultados sociais que se pretende alcançar.

O bom planejamento urbano precisa ser capaz de construir os desenhos de longo prazo, com 30 ou 50 anos de perspectiva. Precisa que este desenho encontre espelho na população, que seja reconhecido como válido e eficaz para a melhoria da qualidade de vida pelo cidadão comum de todas as classes. O planejamento tem de ser capaz de perceber as demandas dos habitantes, e se adaptar rapidamente conforme se alterem tais demandas. Este planejamento tem de trazer a percepção de que a cidade é inteligente e se adapta às necessidades dos seus cidadãos, o que é muito distante da realidade vigente, na qual o cidadão é deixado à sua própria sorte para se adaptar às imposições do plano diretor e da administração municipal.

É necessário construir campo neutro, institucionalmente válido e oficial para

que este debate ocorra de forma construtiva. Também são demandados recursos financeiros, que devem ser aportados de modo que os patrocinadores, sejam eles públicos ou privados, não se tornem donos do discurso. É fundamental construir a isonomia no trato da administração pública, respeitar o processo democrático eleitoral, usar da ciência e da informação para construir o futuro comum que interessa à cidade e aos seus habitantes. Construir as sinergias e convergências possíveis entre os vários atores e romper as barreiras. E é importante que isto ocorra fora do âmbito político-eleitoral para que seja possível a visão de longo prazo, e a continuidade dos planos.

Neste contexto, para além de experiências já consagradas no país, tal como o CODEM de Maringá, as entidades metropolitanas têm grande potencial de interferência positiva para este tipo de construção. Sendo órgão estadual, a entidade metropolitana tem condições de não se envolver no campo político-partidário municipal e na disputa local. Tem possibilidade de desenvolver uma visão neutra, proporcionando a elaboração de planos metropolitanos mais técnicos e adequadamente embasados, além de fomentar a discussão aberta entre os atores da metrópole sobre o seu futuro, e de interagir com os municípios para minimizar os conflitos no campo político. Se os planos metropolitanos começarem a apresentar indicadores e embasarem o planejamento em bases substanciais de dados; e se o órgão metropolitano iniciar o processo de compartilhamento amplo de dados e de construção de bases econômicas adequadas para a metrópole, os municípios, a partir da necessidade de que seus planos dialoguem com os planos metropolitanos, também se

atentarão para estas perspectivas.

Além disso, a entidade metropolitana tem condições muito superiores a qualquer dos municípios, individualmente considerados, para angariar recursos e coordenar esforços entre os entes federados. Diferentemente dos órgãos urbanísticos municipais cuja principal função, hoje, é regular casuisticamente o uso do solo urbano, as entidades metropolitanas têm uma pequena função de regular a expansão urbana e uma ampla função de articular os atores metropolitanos, os municípios, os órgãos do estado e a União. A sua principal função é o planejamento comum, seja de mobilidade, de expansão urbana, de cadeias econômicas, de abastecimento, de habitação e tantos outros. E, com isto, mesmo que indiretamente, também a função de propor o modelo de planejamento desejado para os municípios.

Não há momento mais propício para construir um novo modelo de planejamento do que este em que o modelo vigente mostra com tanta clareza as suas mazelas e ineficiências. Vislumbra-se para a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos próximos anos, um inovador papel indutor desta construção de longo prazo do planejamento da metrópole, a partir do estabelecimento de novos padrões e requisitos para os planos diretores municipais, que não dependam de Lei para serem aplicados, além da construção de convergências, até então impossíveis, para que se possa desvincular a solução dos grandes problemas da metrópole dos resultados eleitorais, e construir os desenhos de futuro. O que se vê é o campo aberto para o início de um trabalho com tecnologia de ponta e dados em tempo real, com participação direta dos atores metropolitanos, e possível construção institucional do futuro comum

da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Referências

BRASIL. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089>

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>

BRASIL. Lei Federal nº 13.683, de 11 de junho de 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm>

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>

BRASIL. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>

O DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO E A ECONOMIA URBANA

Luciano Medrado¹

1. INTRODUÇÃO

A vitalidade das cidades é medida pela capacidade de geração de oportunidades: de emprego e renda, serviços de saúde, educação, lazer e consumo que compõem um sistema competitivo de cadeias produtivas. A economia urbana é um tema pouco dominado nas universidades brasileiras gerando uma falta de domínio científico do conhecimento específico da economia das cidades no planejamento urbano.

Os debates do planejamento urbano carecem de conhecimentos técnicos multidisciplinares. As intervenções feitas nos espaços urbanos geram mudanças de toda natureza na vida dos cidadãos. Muitas interrogações surgem a respeito. Como os Planos Diretores das cidades em seus planejamentos urbanos consideram o emprego e a geração de renda? Quais são os impactos econômicos que essas intervenções causam, particularmente na dinâmica das cadeias produtivas: emprego e renda – indústria, comércio e serviços? Ao planejar estas intervenções, como as pessoas e os negócios serão impactados pelas mudanças pretendidas? Que metodologia se utilizou para identificar os cenários: urbanístico? Social? Econômico? Demográfico? Cultural? Ambiental? Econômico? Tecnologia? Inovação? Como

se desenhou o plano prospectivamente? O que ocupou maior relevância, o macro ou o micro regional? Como se organizou operativamente o processo de mudança? Como construir um processo de confiança mútua, quando se tem fissuras conflituosas entre as lideranças políticas, o setor produtivo privado, as organizações não governamentais e a participação popular da sociedade organizada?

O Brasil se transformou em um país urbano nos anos 1950, quando o Censo Demográfico registrou, pela primeira vez na nossa história, uma população urbana superior à rural. Mas o processo de urbanização brasileiro teve início nos anos 1930, em resposta aos esforços industrializantes de Getúlio Vargas, se intensificou nos anos 1950 e 1960, devido ao Plano de Metas de JK, e se consolidou nos anos 1970, em resposta às ações políticas, que também privilegiaram o processo de industrialização, do I e do II PND-Plano Nacional de Desenvolvimento.

É importante considerar que o processo de urbanização subsequente ao processo de industrialização não se restringe ao caso brasileiro. As experiências europeia, americana e japonesa revelam que o desenvolvimento do setor industrial provocou uma intensa migração rural-urbana naquelas sociedades. Tratando-se especificamente do caso brasileiro, observa-se a tendência, desde o início do processo de urbanização, da concentração populacional nos grandes centros urbanos e nas cidades de médio porte. Isso porque o desenvolvimento do setor industrial brasileiro se deu de forma extremamente concentrada, principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

As nove principais regiões metropolitanas brasileiras foram criadas, pelo

¹ Luciano Medrado é economista e cidadão metropolitano, residente em Nova Lima/MG.

governo federal, no início dos anos 1970. Ao criá-las o governo federal reconheceu a interação demográfica e socioeconômica existente entre os grandes centros urbanos e alguns municípios localizados em seu entorno, bem como a necessidade de elaboração de um planejamento regional, objetivando a realização de serviços que atendessem as demandas da população da capital e do seu entorno, simultaneamente. As regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais passaram a constituir desde os anos 1970 as principais regiões metropolitanas brasileiras, posto esse que ocupam, ainda hoje, seja pela concentração da capacidade produtiva em relação ao resto do país, ou pelo contingente populacional residente nas mesmas.

Cabe ressaltar que as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes representam:



- 76,2% do PIB Brasileiro.
- 68,1% das empresas.
- 74,6% dos empregos formais.
- 62,5% da população brasileira.

2. A URBANIZAÇÃO COMPETITIVA COMO FORÇA

DE EXPANSÃO DA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES

A Economia Urbana estuda a influência de transformações econômicas no contexto da revolução tecnológica e desenvolvimento sustentável, dos processos de geração do emprego, da renda urbana e de cadeias produtivas, sobre o planejamento urbano e da arquitetura contemporânea. Acredita-se que a compreensão das formas de realização do comércio e do consumo nas cidades permite analisar a reprodução do espaço urbano, especialmente na sociedade capitalista contemporânea, em que o consumo adquire centralidade na reprodução das relações sociais.

Nesse contexto, a atividade comercial continua a ser extremamente importante na definição e na estruturação dos lugares e dos espaços, mesmo com a existência de um comércio invisível, ou seja, referindo-se a certa indefinição espacial nas dinâmicas do comércio e do consumo na atualidade, com o avanço do comércio eletrônico. Inserimos, nesse contexto, o caso do comércio realizado pela venda direta, na medida em que esse tipo de comercialização não requer um espaço físico específico para sua execução. Porém, o comércio é apenas a ponta da cadeia produtiva. A economia está sustentada na dinâmica do valor agregado de toda a matriz de insumos/produtos/serviços.

O fenômeno da metropolização tem permitido a multiplicação dos interstícios espaciais, temporais, econômicos e normativos, favoráveis às transações informais e a prestação de serviços que contemplam a mobilidade. Com efeito, a metropolização, que se espacializa no caráter extensivo das aglomerações urbanas, aumenta a interdependência entre as áreas de residência, de trabalho, de consumo e

de serviços públicos, bem como favorece a configuração dos espaços públicos e privados. Com o crescimento da influência das infraestruturas de comunicação e de intermodalidade, todas essas dimensões são favoráveis ao aparecimento ou a exploração de interstícios espaciais informais. Ou seja, essas atividades alcançam os lugares e espaços residuais e opacos da metrópole, que podem ser nomeadas como brechas espaciais metropolitanas, consideradas como formas-conteúdo diversas e plurais. “É preciso, pois, debruçar-se sobre a economia dessas centralidades dos espaços urbanos residuais e intersticiais, nas sobras e nos “restos” de cidade não aproveitados pelas estratégias dos agentes urbanistas hegemônicos de produção do espaço”.

Os fundamentos da economia urbana precisam então ser introduzidos nos conceitos de planejamento urbano. É preciso entender como são as relações entre a mobilidade das pessoas, dos veículos e das cargas e a estrutura produtiva das cidades na geração do emprego e da renda, no custo dos transportes, na qualidade do ar, na definição do perfil da oferta e da demanda por moradias, no uso e ocupação do solo, considerando o perfil demográfico da população no curto, médio e longo prazo, bem como o perfil do emprego e da mão de obra nas cadeias produtivas da nova economia.

3. O DESENVOLVIMENTO DA RMBH: VISÃO DE FUTURO E AS DEMANDAS PRESENTES

A RMBH dispõe de ferramentas de planejamento como o PDDI-Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Macrozoneamento, que tramitaram como projeto de lei, sem conclusão, na última legislatura da ALMG. Em que pese a densidade

acadêmica, ao implementar suas diretrizes, precisamos construir uma releitura do PDDI voltada para a nova economia, com tecnologias cada vez mais agregadas ao cotidiano das pessoas. É um novo conceito de desenvolvimento para cidades inteligentes, conectadas e competitivas, com bem-estar social de uma população com novo perfil demográfico.

A construção dessa releitura do PDDI não se propõe a dar as respostas certas a todos os problemas metropolitanos, mas oferecer uma base de conhecimentos que considere a história e as pluralidades na análise política. As criações mais complexas da humanidade, as cidades, são ao mesmo tempo belas, repletas de potencialidades, e perversas. Palco de conflitos, disputas e desigualdades que possibilitam consistente formação e visão crítica da dinâmica social, econômica, urbana e das políticas públicas sob os aspectos de uma mesma realidade da RMBH. O processo de desenvolvimento requer uma governança metropolitana que analise os pressupostos e contornos das políticas públicas, à luz do contexto macroeconômico mais abrangente. Isto deverá ser feito por meio de um enfoque interdisciplinar que se justifica em função das múltiplas e complexas dimensões temáticas e das diversas escalas espaciais envolvidas. Vamos construir um novo padrão de governança metropolitana desenvolvimentista na RMBH.

Referências

O'SULLIVAN, A. Urban Economics. Irwin, third edition, cap. 8. 1996

BRUECKNER, J. The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-Mills Model. Handbook of Regional and Urban Economics. v. 2, 1987.

CUTLER, D. GLAERSER, E; VIGDOR, J. The Rise and Decline of the American Gheto, Journal of Political Economy;

GLAERSER, E. Triumph of the City, 2016.

Artigos váriados: Cidades, Administração, Crescimento X Desenvolvimento urbano, Economia urbana, Planejamento urbano, Política urbana • European cycle of studies and applications of urban economics – EEC

HABITAÇÃO: UM DIREITO DE TODOS

Renato Michel¹

Com mais de uma década de atuação, o Programa Minha Casa Minha Vida já proporcionou a contratação de cerca de 5,8 milhões de moradias, o que corresponde a mais de R\$ 474 bilhões. Os resultados, embora expressivos, não significam que a questão habitacional no Brasil foi resolvida. Ao contrário, ainda há muito a fazer. Conforme os últimos dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), o país possuía, em 2017, um déficit habitacional de 7,7 milhões de moradias, indicando o quanto ainda é preciso avançar nesta área. A análise dos números desagregados permite vislumbrar a forte concentração da carência habitacional na faixa até três salários mínimos. Somadas, as faixas de renda até um salário mínimo e de um a três salários mínimos respondem por 91,7% deste déficit, o equivalente a 7,1 milhões de unidades. O ônus excessivo com aluguel é o fator com maior peso na definição de carências nesta área (42,3%), seguido de perto pela coabitação familiar (41,3%).

Sempre é bom destacar que o Artigo 6º da Constituição Federal brasileira estabelece a moradia como um dos direitos sociais do cidadão, assim como a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, etc. Neste contexto, fica difícil entender o constante corte de recursos para programas de habitação no país. Para 2020, por exemplo, o orçamento federal projeta um corte de

45%. Isso significa passar de R\$5,25 bilhões em 2019 para R\$2,89 bilhões no próximo ano. Será o menor patamar de investimentos dos últimos anos nesta área. Desta forma, o acesso à casa própria fica cada vez mais difícil, especialmente para as famílias de baixa renda, o que pode aumentar ainda mais o déficit.

Os problemas de recursos para habitação não param. Com o objetivo de estimular a economia, o Governo Federal anunciou, no final de julho, alterações nos saques das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Entre as medidas apresentadas estão: a criação do saque-aniversário, que concede ao trabalhador a possibilidade de sacar, a partir de 2020, um percentual do seu saldo. Outra novidade foi a liberação, ainda em 2019, de R\$500,00 por conta vinculada. Além disso, a divisão dos resultados do FGTS foi alterada. Nesta mudança, o percentual de rendimento do Fundo destinado ao cotista foi ampliado de 50% para 100%, significando que os trabalhadores passarão a receber, anualmente, a integralidade do lucro total obtido. A estimativa é de que os saques do FGTS, em 2019, alcancem R\$28 bilhões e, em 2020, R\$12 bilhões.

Ressalta-se que estas medidas, no curto prazo, podem ter um efeito bem mais modesto do que o esperado. Os recursos podem ser utilizados para o pagamento de dívidas e somente uma parcela menor ser direcionada para consumo. A liberação dos recursos do FGTS não é capaz de alterar a rota da economia. Este estímulo é limitado. Pode contribuir para elevar a demanda, mas certamente não contribui para aumentar o investimento, ou seja, não incentiva a capacidade produtiva nacional.

Neste contexto, as alterações nos sa-

¹ Renato Michel é Vice-Presidente da Área Imobiliária do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (Sinduscon-MG).

ques de contas ativas e inativas do FGTS são vistas com cautela. São os recursos do FGTS que garantem o acesso da casa própria à população de baixa renda. Além de contribuir para a redução de uma grande chaga social do país, o déficit habitacional, o FGTS também incentiva a Construção Civil, que gera renda e emprego para a população. Qualquer redução no direcionamento dos recursos que garantem o financiamento da habitação popular pode trazer efeitos insatisfatórios do ponto de vista socioeconômico. Os R\$40 bilhões de saques previstos no FGTS seriam suficientes para se construir aproximadamente 400 mil moradias populares, ao custo de R\$100 mil cada. Ressalta-se que o FGTS é indispensável para viabilizar a aquisição de imóveis populares.

Fomentar a habitação, em especial para a população de baixa renda, é dever de todos. A união de esforços dos governos federal, estadual, municipal e da iniciativa privada, pode melhorar o ambiente de negócios e proporcionar o maior acesso à casa própria para a população. Neste contexto, bons exemplos merecem ser destacados. Recentemente, o estado de São Paulo instituiu, junto à Secretaria da Habitação, o Programa Nossa Casa, destinado a produção, pela iniciativa privada, de unidades habitacionais de interesse social direcionadas à população de baixo poder aquisitivo. A execução do Programa será articulada com os demais programas habitacionais instituídos nas esferas federal, estadual e municipal, inclusive com aqueles executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU. Num cenário de recursos escassos, a criatividade de todos os agentes envolvidos deve ser consolidada num esforço comum para

proporcionar o acesso a moradia.

Desta forma, muito se espera do trabalho realizado pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH. Com seriedade, dedicação e competência pode nascer parcerias para minimizar os efeitos do déficit habitacional em Minas Gerais, que conforme os dados da FGV, é de 674 mil unidades.

Sempre é bom destacar que o atendimento à demanda habitacional contribui expressivamente para a criação de novos empregos. Assim, proporcionar o acesso à habitação aos brasileiros vai além do aspecto social da moradia. Atinge o aspecto econômico, pois envolve um dos setores com grande geração de empregos no País: a Construção Civil.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA

Teodomiro Diniz Camargo¹

Ao analisarmos como se encontra hoje a participação social, nas esferas da gestão urbana, constatamos que o planejamento por meio dos conselhos oficiais tenta responder às demandas e aos conflitos urbanos, por meio do conflito ideológico e da busca do poder. Ou seja, na mesma seara dos partidos, que não encontram eco no pensamento da maioria da população, que, aliás, não participa e nem acredita tanto no sistema político partidário. Em muitos casos, se sente manipulada por essas mesmas atitudes, que em nada contribuem para a solução dos problemas. Dito isso, preciso aqui buscar modelos que possam fugir desta máxima ideológica e política partidária, que tratem com equilíbrio o tema do desenvolvimento urbano, longe da perspectiva da luta de classe e com a participação da cidade inteira, em todas as suas expressões. E, nesta proposta, é necessário desvincular sem cindir com o poder público constituído, pois ele é importante parte da solução do problema.

A comunicação extrema dos novos tempos, tem se tornado uma importante ferramenta para ajudar a construir consensos ou maiorias na implementação das políticas corretas para o desenvolvimento sustentável das metrópoles, cidades e regiões. O modelo que Maringá/PR, abriga,

¹ Teodomiro Diniz Camargo é engenheiro civil, empresário e vice-presidente da FIEMG. Foi ex-presidente do SEBRAE-MG.

já há duas décadas, esse novo modelo participativo, que por sua independência dos poderes, caminha para produzir via participação social, projetos e metas para atender o desenvolvimento sustentável, verdadeiramente extraídos da comunidade.

E quais seriam as vantagens deste modelo? Primeiramente, é um modelo que privilegia a solução dos problemas, numa visão de longo prazo sem se pautar pelos prazos eleitorais. Os projetos perpassam os mandatos e continuam tendo a impulsão e a cobrança para sua realização. Acabam, assim, fugindo da lógica do político partidária, e da visão de um só grupo pela manutenção do poder.

Além disso, é muito interessante para os governantes ter o projeto da sociedade e a sua verdadeira participação, para encaminhar as alternativas mais estratégicas, sob todos os aspectos da sustentabilidade. Estará aí o governante respondendo a sua missão, de forma mais eficiente e responsável. Vale lembrar que no modelo atual, o encargo de governar e apagar os incêndios diários acaba por inviabilizar a ação dos governantes para além do mandato, não sendo possível, portanto, planejar o futuro.

Este processo participativo cidadão, voluntário e responsável, acaba por construir a emancipação da sociedade, em uma evolução participativa, que toma para si, pouco a pouco, a responsabilidade pelo sucesso ou insucesso de sua região, não valendo mais somente culpar governos.

De fato, esse novo caminho participativo, carece de uma mudança cultural. Para se alavancar a motivação da população são necessárias mudanças fortes em formação, autoestima e na própria postura do poder público e de nossas entidades

e associações. As organizações da sociedade civil necessitam também compreender esse novo modelo e trabalhar para sua estruturação. Essencial para o funcionamento e sucesso deste novo modelo, o fortalecimento do movimento cidadão de ser construído de forma participativa e plural.

Daí o importante papel das lideranças e a necessidade do entendimento de que essa organização não visa crescer egos ou entidades, mas sim se transformar no instrumento social de planos e metas de toda a comunidade. Ferramentas para esta construção não faltam. Em tempos de comunicação facilitada, realidade virtual, realidade aumentada e Big Data, são necessárias determinação e clareza por parte das lideranças, a fim superar os desafios e vencer o obstáculo da mudança cultural.

Essa experiência se assemelha com o Estatuto da Metrópole, que prega participação e difere da luta pela cidade, tratando diretamente do planejamento estratégico para o desenvolvimento pleno, com a redução de desigualdades; geração de emprego e renda; qualidade de vida, urbana e ambiental; redução da guerra entre administração e cidadão; senso de pertencimento e maior cuidado; além da atenção, cuidado e preocupação com o patrimônio público. Um verdadeiro processo da construção de autoestima. A sociedade, seus projetos e necessidades perpetuados sempre.