

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

MATEUS ALMEIDA NUNES

**ASPECTOS LEGAIS DA EXPANSÃO URBANA SOBRE ÁREAS E USOS
RURAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.**

**Belo Horizonte
2019**

Mateus Almeida Nunes

**ASPECTOS LEGAIS DA EXPANSÃO URBANA SOBRE ÁREAS E USOS
RURAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.**

Versão final

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em GEOGRAFIA, área de concentração, ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO.

Orientadora: Profa. Dra Heloisa Soares de Moura Costasa Soares de Moura

Coorientador: Rogério Palhares
Zschaber de Araujo

Belo Horizonte

2019

N972a Nunes, Mateus Almeida.
2019 Aspectos legais da expansão urbana sobre áreas e usos rurais na Região Metropolitana de Belo Horizonte [manuscrito] / Mateus Almeida Nunes. – 2019.
133 f. , enc.: il. (principalmente color.)

Orientadora: Heloisa Soares de Moura Costa.
Coorientador: Rogério Palhares Zschaber de Araújo.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Departamento de Geografia, 2019.
Área de concentração: Organização do Espaço.
Bibliografia: a. f. 130-132.

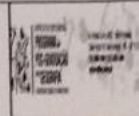
1. Planejamento urbano – Belo Horizonte, Região Metropolitana – Teses. 2. Solo rural – Uso – Teses. 3. Direito urbanístico – Teses. I. Costa, Heloisa Soares de Moura. II. Araújo, Rogério Palhares Zschaber de. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Geografia. IV. Título.

CDU: 711.4(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



FOLHA DE APROVAÇÃO

**Estatuto da Cidade e o planejamento das áreas e usos rurais:
estudo de caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

MATEUS ALMEIDA NUNES

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em GEOGRAFIA, área de concentração ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO.

Aprovada em 15 de março de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Heloisa Soares de Moura Costa - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof(a). Rogério Falhares Zschaber de Araújo
UFMG

Prof(a). Daniela Abritta Cota
Universidade Federal de São João Del Rei

Prof(a). Joao Bosco Moura Tonucci Filho
UFMG

Belo Horizonte, 15 de março de 2019.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Marcus e Cleide.

A minha esposa Raquel e filhos Helena e Rafael.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores e professores Heloisa Costa e Rogério Palhares, por me acolher e por todos os ensinamentos e encaminhamentos.

A minha sogra Gina Beatriz Rende, por ter me levado para o planejamento urbano.

A todos os locais por onde trabalhei, em especial a Agência RMBH.

A Flávia Mourão, por toda paciência e aprendizado.

A equipe da Agência RMBH, em especial a todos da Diretoria de Regulação Metropolitana.

*“A minha história é ... talvez
é talvez igual a tua, jovem que desceu do norte
que no sul viveu na rua
e que ficou desnorteado, como é comum no seu tempo
e que ficou desapontado, como é comum no seu tempo
e que ficou apaixonado e violento como, como você”*

(Belchior – Refrão da música “Fotografia 3x4” - 1976)

RESUMO

A partir de um estudo realizado durante meu trabalho à frente da Diretoria de Regulação Metropolitana, na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, relativo aos Planos Diretores elaborados a partir de 2005 na Região Metropolitana de Belo Horizonte, constata-se uma grande deficiência dos textos em relação a propostas, programas e ações voltadas ao planejamento das áreas e usos rurais. Junto a isso temos legislações municipais extremamente permissivas em relação a novas expansões urbanas e conversões de uso do solo rural para urbano que resultaram em um tecido urbano altamente fragmentado.

Diante disso, a dissertação tem como foco principal a análise das legislações urbanísticas federais, estaduais e municipais que regem os processos de expansão urbana e planejamento territorial, com o intuito de averiguar os impactos possíveis no ambiente rural, além de tentar compreender os motivos que levaram os Planos Diretores a não se aprofundar nas dinâmicas rurais.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, terá uma ênfase maior, tendo em vista que grande parte do conteúdo existente nos Planos Diretores Municipais deriva de seu texto, de suas disposições legais e instrumentos, norteando todo o processo participativo de produção das legislações municipais.

Introduz esta análise, uma breve revisão bibliográfica sobre o processo de industrialização e urbanização no Brasil que resultou na metropolização de diversos centros urbanos brasileiros, com aprofundando na Região Metropolitana de Belo Horizonte. E sobre referências que abordam a nova configuração das pluriatividades rurais em integração e complementariedade com o urbano.

Por fim, a dissertação trará algumas reflexões acerca das limitações existentes no desenvolvimento e integração das áreas e usos rurais, assim como algumas propostas para mudança do cenário apresentado ao longo da dissertação.

Palavras-chave: Planejamento metropolitano, Parcelamento do solo, áreas rurais, leis urbanísticas, Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

Based on a study carried out during my work as head of the Metropolitan Regulation Board at the Metropolitan Region of Belo Horizonte Agency - RMBH Agency, regarding the Executive Plans elaborated from 2005 in the Metropolitan Region of Belo Horizonte, I noticed a great deficiency of the texts in relation to the proposals, programs and actions directed to the planning of the areas and rural uses. In addition to this we have extremely permissive municipal legislations regarding to new urban expansions and rural / urban conversions that have made possible a highly fragmented urban fabric.

Due to this, the main focus of this dissertation is the analysis of the federal, state and municipal urban planning laws that govern the processes of urban expansion and territorial planning, in order to ascertain the possible impacts on the rural environment, as well as to try to understand the reasons that led the Master Plans not to deepen into the rural dynamics.

The Statute of the City, Federal Law 10,257/2001, will have a greater emphasis, since much of the existing content in the Municipal Master Plans derives from its text, legal provisions and instruments, guided the entire participatory process of production of municipal legislation.

In order to achieve this analysis, it's first necessary to present a retrospective on the process of industrialization / urbanization in Brazil that resulted in the metropolization of several urban centers, with deepening in the Metropolitan Region of Belo Horizonte. Besides exposing as well, a contextualization on the current theoretical fronts that study the new configuration of rural pluriactivities in integration and complementarity with the urban issues.

Finally, the dissertation will present some reflections about the limitations existing in the development and integration of rural areas and uses, as well as some proposals to change the scenario presented throughout the dissertation.

Keywords: Metropolitan planning, Land parceling, Rural areas, urban laws, City Statute

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1 - COMPOSIÇÃO DA RMBH (1973 E 1989)</u>	<u>29</u>
<u>Figura 2 – COMPOSIÇÃO DA RMBH (1995 E 1997).....</u>	<u>29</u>
<u>Figura 3 – COMPOSIÇÃO DA RMBH (1999 E 2000).....</u>	<u>30</u>
<u>Figura 4 - CONFORMAÇÃO ATUAL.....</u>	<u>30</u>
<u>Figura 5 - SÍNTESE DO HISTÓRICO LEGISLATIVO DA METRÓPOLE DE BELO HORIZONTE</u>	<u>36</u>
<u>Figura 6 - ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH.....</u>	<u>37</u>
<u>Figura 7 - DEFINIÇÃO DOS NOVOS LOTEAMENTOS ENTRE 2011 A 2015, ÁREAS URBANAS, ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA E ÁREAS RURAIS DOS PLANOS DIRETORES VEGENTES ATÉ 2015.....</u>	<u>83</u>
<u>Figura 8 - MAPA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO JOAQUIM DE BICAS</u>	<u>84</u>
<u>Figura 9 - TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS E NÚCLEOS POPULACIONAIS COM CARACTERÍSTICAS URBANAS IDENTIFICADOS</u>	<u>92</u>
<u>Figura 10 - MAPA DE PERÍMETRO URBANO, TECIDO URBANO E ÁREAS RURAIS DE SANTA LUZIA</u>	<u>43</u>
<u>Figura 11 - MAPA DE PERÍMETRO URBANO, TECIDO URBANO E ÁREAS RURAIS DE NOVA LIMA.....</u>	<u>44</u>
<u>Figura 12 - FLUXO DE APROVAÇÃO DOS PROCESSOS DE PARCELAMENTO DO SOLO NA RMBH</u>	<u>100</u>
<u>Figura 13 - COMPILAÇÃO LOCACIONAL DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017</u>	<u>104</u>
<u>Figura 14 - COMPILAÇÃO LOCACIONAL DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS E ANUÊNCIAS PRÉVIAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017</u>	<u>109</u>

<u>Figura 15 - DETALHE NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES RELATIVO AS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS CONCEDIDAS E ATOS DE FISCALIZAÇÃO</u>	<u>113</u>
<u>Figura 16 - DETALHE NO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA RELATIVO AS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS CONCEDIDAS E ATOS DE FISCALIZAÇÃO</u>	<u>114</u>
<u>Figura 17 - LEVANTAMENTO DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS E URBANÍSTICAS NA RMBH E GRAU DE IRREGULARIDADE</u>	<u>117</u>
<u>Figura 18 - COMPILAÇÃO LOCACIONAL DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS PRÉVIAS E FISCALIZAÇÕES NA RMBH.....</u>	<u>118</u>
<u>Figura 19 - MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS PELO PROJETO DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NA RMBH.....</u>	<u>125</u>
<u>Figura 20 - PROPOSTA DE ZONEAMENTO COM AS ÁREAS URBANAS E RURAIS DO MUNICÍPIO DE CAPIM BRANCO</u>	<u>127</u>
<u>Figura 21 - MAPA COM A PROPOSTA DE TRAMA VERDE E AZUL PARA O MUNICÍPIO DE NOVA UNIÃO</u>	<u>129</u>

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - BELO HORIZONTE, RRMBH* - POPULAÇÃO E TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO (1940 – 2010)	33
Tabela 2 - MUNICÍPIOS DA RMBH COM MAIOR ÁREA PRODUTIVA E SUA RESPECTIVA ESPECIALIDADE, DIVERSIDADE PRODUTIVA	95
Tabela 3 - DIVERSIDADE PRODUTIVA E DAP's ATIVOS EM MUNICÍPIOS DA RMBH EM 2016	96
Tabela 4 - RELAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS QUE REGULAM A EXPANSÃO URBANA E USO DO SOLO EM MUNICÍPIOS DA RMBH E ANO DE PROMULGAÇÃO	48
Tabela 5 - NÚMERO DE DIRETRIZES EMITIDAS PARA NOVOS LOTEAMENTOS NA RMBH ENTRE 2011 A 2017	102
Tabela 6 - ÁREA TOTAL DOS LOTEAMENTOS SUBMETIDOS A DIRETRIZES METROPOLITANAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017	103
Tabela 7 - QUANTIDADE DE ANUÊNCIAS PRÉVIAS CONCEDIDAS ENTRE 2011 A 2017	105
Tabela 8 - ÁREA TOTAL DE PROJETOS DE PARCELAMENTO COM ANUÊNCIA PRÉVIA CONCEDIDAS DURANTE O PERÍODO DE 2011 Á 2017	106
Tabela 9 - NÚMERO DE AÇÕES FISCAIS REALIZADAS EM PARCELAMENTOS DO SOLO DURANTE PERÍODO DE 2011 A 2017	111
Tabela 10 - ÁREA DAS VISTORIAS REALIZADAS DURANTE O PERÍODO DE 2009 A 2017	112

LISTA DE ABREVIATURAS

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas

CPJHU - Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FPIC – Função Pública de Interesse Comum

TFP - Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU – Imposto predial territorial urbano

ISSQN – Imposto sobre serviço de qualquer natureza

ITBI – Imposto sobre transmissão de bens intervivos

ITR – Imposto territorial rural

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MZ – Macrozoneamento Metropolitano

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SECIR – Secretaria Estadual das Cidades e Integração Regional

SEDRU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano

SUSAN - Subsecretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

ZIM – Zona de Interesse Metropolitano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
ASPECTOS METODOLÓGICOS	20
1 - INDUSTRIALIZAÇÃO E EXPANSÃO TERRITORIAL NO BRASIL	22
1.1 - O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA RMBH	28
1.2 - DAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMBH	35
2 – DOS REGRAMENTOS URBANÍSTICOS COM IMPACTOS DIRETOS NA RELAÇÃO URBANO/RURAL	40
2.1 - LEI FEDERAL 6.766/1979	40
2.2 - DECRETO ESTADUAL 44.646/2007	45
2.3 - LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS	47
2.4 - ESTATUTO DA CIDADE – LEI FEDERAL 10.257/01	52
2.5 – ESTATUTO DA METRÓPOLE – LEI FEDERAL 13.089/15	64
2.6 – ESTATUTO DA TERRA – LEI FEDERAL 4.504/1964	68
3 – DINÂMICAS RURAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS	73
3.1– A REDUÇÃO DAS ÁREAS RURAIS	80
3.2 - OS LIMITES DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA POPULAÇÃO EM ÁREAS RURAIS	89
4 – A PRÁTICA NA EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	99
4.1 - ANÁLISE DA EXPANSÃO URBANA RECENTE DA RMBH	101
4.1.1- EXPANSÃO URBANA A PARTIR DOS PROCESSOS LEGAIS	102
4.1.2 – EXPANSÃO URBANA A PARTIR DOS PROCESSO ILEGAIS E IRREGULARES	109

4.2 – DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL RECENTE DA RMBH	118
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

Devido à minha formação acadêmica em arquitetura e urbanismo, sempre tive especial atração pelas cidades e pelo meio ambiente. Como se sabe, o trato destes assuntos exige o conhecimento da legislação urbanística e da legislação ambiental, além do devido funcionamento das respectivas ferramentas de planejamento existentes. Tanto através dos estudos, como pela experiência diária¹, pouco a pouco fui percebendo que a grande quantidade de regramentos não só não garante maior efetividade, como pode acabar inviabilizando possíveis inovações. Possivelmente esse raciocínio se ancora no fato de que, tradicionalmente, os gestores públicos se apoiam mais na produção de regramentos, do que na implementação e fiscalização dos já existentes.

No entanto, no âmbito da regulação urbana, se é verdade que há muitas regras, com relação a diversos processos, observa-se ainda a ausência de regras e ferramentas apropriadas. Esse é o caso do controle e direcionamento da expansão urbana, assim como do estabelecimento de estratégias de indução a uma maior densidade populacional e otimização das infraestruturas existentes. Se no ambiente estritamente urbano esse cenário já é de difícil solução, a proposição de políticas públicas voltadas à relação urbano-rural/rural-urbano, se mostra ainda mais carente.

Diante do novo contexto atual em que a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida - pautadas pelo acesso à alimentação saudável e à promoção da saúde – passam a compor a pauta da agenda social, defrontamo-nos com necessidades de ajustes entre os usos e ocupações dos espaços na metrópole, com foco nas relações urbano-rural, com todas as suas fragilidades e potencialidades.

De fato, analisando-se o conteúdo dos Planos Diretores da RMBH, é fácil perceber a deficiência ou mesmo a ausência de regulamentação e ferramentas no tocante às potencialidades das áreas e usos rurais. Essa negligência, sem dúvida, acarreta danos ao meio rural, com consequências consideráveis também ao ambiente urbano.

¹ Meu primeiro trabalho no poder público foi na Prefeitura de Belo Horizonte, sendo responsável durante 3 anos e meio pela coordenação de todos os trabalhos relativos aos processos de “baixa e habite-se” do município. Posteriormente assumi a Secretaria Adjunta de Planejamento e Regulação Urbana do Município de Ribeirão das Neves por mais 3 anos e meio, sendo responsável por todos os processos de parcelamento, edificação e fiscalização de obras e posturas do município. Em seguida assumi a Diretoria de Regulação Urbana da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte por mais 3 anos e meio, sendo responsável pelos processos de parcelamento do solo e fiscalização dos 34 municípios metropolitanos, além de prestar auxílio técnico e institucional aos municípios em diversos assuntos correlatos a legislações urbanísticas e ambientais.

Uma mudança satisfatória nos rumos do planejamento urbano nacional pode ser atrelada à aprovação da Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade². Através de seu texto passou a ser obrigatório o Plano Diretor para municípios pertencentes a regiões metropolitanas, além da regulamentação, em nível federal, de diversas ferramentas urbanísticas destinadas à implementação de políticas urbanas. Antes disso, essa exigência existia somente para municípios com mais de 20 mil habitantes, com base na Constituição Nacional de 1988³.

O Plano Diretor definido pela Constituição Federal é o instrumento básico da política urbana e de expansão urbana. Entretanto, as áreas de expansão urbana (que por definição legal nos Planos Diretores, são aquelas destinadas prioritariamente a novos parcelamentos do solo) estabelecidas nos primeiros Planos Diretores da RMBH, se mostraram extremamente generosas e em grande parte atendendo a interesses puramente especulativos com fins de retenção da valorização resultante das ações do poder público. Por consequência, essa permissividade de usos atrelada às grandes zonas de expansão abriu possibilidades para uma fragmentação e dispersão do tecido urbano.

Junto a isso, temos uma baixa capacidade institucional dos municípios que, em sua maioria, não dispõem de quadros técnicos adequados, além da precariedade na regulamentação urbanística (tendo em vista que diversos Planos Diretores vigentes carecem de regulamentação e auto aplicabilidade das ferramentas urbanísticas), atrelada também à inexistência de fiscalização por parte dos poderes públicos locais. Em alguns casos esse cenário é provocado propositalmente pelo próprio poder público local, acreditando que seria uma estratégia exitosa para atração de investimentos.

O resultado disso tem sido um território metropolitano altamente disperso, cujas as áreas oficialmente urbanas (perímetros urbanos) avançam para as áreas rurais produtivas e que, por consequência, promovem, por um lado, a expulsão, o enfraquecimento das atividades, usos e modos de vida rurais, por outro, uma expansão urbana metropolitana com ocupação rarefeita, descontínua e com infraestrutura precária. Aspectos que convergem para práticas de planejamento alinhadas com interesses e motivações particulares, focadas especificamente na valorização do solo para fins especulativos e não numa racionalidade técnica e redistributiva.

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Possivelmente, a escassez das políticas municipais voltadas ao campo pode ser atribuída à interpretação das competências trazidas pela Constituição Federal de 1988, cujo artigo 22 prescreve que cabe privativamente à União legislar sobre o Direito Agrário. Assim, aparentemente, os municípios estariam impedidos de inovar sobre os regramentos federais em zonas rurais.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Entretanto, a Constituição Federal em seu Artigo 24 também prevê que os municípios não possuem competência para legislar sobre assuntos urbanísticos, e nem por isso deixam de produzir legislações sobre este tema:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

A competência municipal na área do planejamento territorial se apresenta no artigo 30 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Dessa forma, as legislações municipais devem focar nas peculiaridades locais, condicionando-as ao disposto nas leis federais e estaduais, reservado ao adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Ao considerarmos as possibilidades de várias leituras sobre um texto de lei, talvez fosse viável defender a tese de que a Constituição Federal - ao falar de “Direito Agrário” e “urbanístico” - não proíbe que a lei ordinária municipal regule as questões das áreas e usos rurais que também repercutem na zona urbana. Aliás, o próprio Estatuto da Cidade, em seu

art. 40, §2º, dispõe que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo.

No meu caso em especial, minha trajetória profissional contribuiu bastante para o despertar da curiosidade sobre estes processos de expansão urbana. Residindo em Belo Horizonte por 27 anos, tinha pouco conhecimento sobre como a metrópole crescia e acreditava que o tecido urbano se encontrava relativamente estático. Iniciei meus trabalhos no Poder Público em 2010, estando à frente da Gerência de Controle Urbano da Secretaria Adjunta de Regulação Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte. Minha principal responsabilidade era a de coordenar os tramites relativos aos processos de “*baixa e habite-se*”⁴, dessa forma, por cerca de três anos, meu dia-a-dia tinha relação direta com o processo de adensamento e reconstrução da cidade, pelo menos, em sua dimensão formal.

Posteriormente, em meados de 2013, assumi a Secretaria Adjunta de Planejamento e Gestão Urbana da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, cargo que possui um espectro muito maior de responsabilidades, fazendo com que eu passasse a me deparar com processos de parcelamento do solo e suas implicações territoriais, além de toda a legislação que rege o tema.

Após pouco mais de três anos atuando em Ribeirão das Neves, assumi o cargo de Diretor de Regulação Metropolitana da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, do Governo do Estado de Minas Gerais. O trabalho da Diretoria consiste em três linhas de ações principais: analisar os processos de parcelamento do solo⁵ nos municípios metropolitanos; fiscalizar os parcelamentos do solo irregulares e ilegais⁶; e auxiliar técnica e institucionalmente os municípios. Nestas três ações

⁴ Documento emitido pelo Poder Público que atesta a conformidade da edificação em relação ao projeto anteriormente aprovado.

⁵ Pela Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo nacional, existem duas modalidades de parcelamento: **Loteamento** - subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes; **Desmembramento** – subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação com aproveitamento do sistema viário existente, sem abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes.

⁶ Existe uma diferenciação adotada pela fiscalização no poder público entre os loteamentos irregulares e os ilegais (também conhecidos como clandestinos). No primeiro caso existe aprovação pelo poder público, mas o mesmo está sendo executado com alguma desconformidade em relação ao projeto aprovado ou pendente de documentações. No caso dos parcelamentos ilegais/clandestinos, não existe nenhum tipo de aprovação ocorrendo tanto nas áreas urbanas como nas rurais.

principais, o estudo e conhecimento das legislações municipais vigentes se mostrou fundamental.

Nas duas primeiras ações, me deparei com um grande fluxo de aprovações de projetos e demandas de fiscalização, dinâmica que me surpreendeu por ainda acreditar que estes processos não aconteciam com tanta celeridade. Na terceira ação, a surpresa foi perceber a baixíssima capacidade técnica e institucional dos municípios para lidar com as expansões urbanas e regras urbanísticas em geral.

Logo, o estudo proposto busca analisar as consequências urbanísticas e espaciais do modelo de planejamento adotado pelos primeiros Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte aprovados após a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, resgatando a influência da industrialização no processo de expansão urbana no Brasil e principalmente na RMBH, para em seguida apresentar as características atuais do que estamos conceituando como áreas e usos rurais a partir de um referencial teórico-conceitual, consideradas, em especial, no contexto metropolitano.

Finalmente, tentarei apresentar algumas considerações sobre as legislações urbanísticas vigentes no que tange o planejamento territorial, particularmente das áreas e usos rurais.

Para tanto, o estudo será dividido em três capítulos, além desta Introdução:

1 - Industrialização e expansão urbana no Brasil: Capítulo que apresenta um breve histórico do processo de urbanização no território brasileiro, processo este que está intrinsecamente ligado à industrialização, mas que não se esgota em si mesma. O capítulo conta com referencial teórico baseado em trabalhos de Ralfo Matos, Roberto Luis Montemor, Heloisa Costa, Jupira Mendonça, Juarez Brandão Lopes, Paul Singer, João Tonucci Filho, Montandon, entre outros autores;

2 – Dos regramentos urbanísticos com impactos diretos na relação urbano/rural: Capítulo que irá apresentar uma síntese das principais leis que regulam o processo de expansão urbana com foco em esclarecer a baixa incidência de aspectos ligados ao planejamento territorial de forma a abarcar as dinâmicas das áreas rurais. O Capítulo contempla o aprofundamento maior no Estatuto da Cidade, apresentando parte de sua construção, e levando em consideração que o mesmo deve nortear todos os processos de produções legislativas municipais de cunho urbanístico. O Capítulo se apoiará principalmente na leitura dos principais dispositivos legais Federais, Estaduais e Municipais que regulam a expansão urbana: Lei Federal 6.766/1979, Decreto Estadual 44.646/2007, Legislações

Municipais, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole e Estatuto da Terra, além de autores que se aprofundaram nas consequências práticas dessas leis ou redigiram sobre os processos de construção destes dispositivos, como José Roberto Bassul, Arno Paulo Schmitz, Maurício Vaz Lobo, Paula Santoro, dentre outros.

3 - Dinâmicas Rurais e suas características: Capítulo destinado a discutir como os primeiros Planos Diretores aprovados na RMBH após o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 – incorporaram a temática das áreas e usos rurais em seus textos legais e quais foram os impactos territoriais e funcionais do modelo de planejamento territorial e participativo adotado.

O capítulo também irá aprofundar nas novas referências teóricas acerca do novo rural e sua pluriatividade em integração aos usos urbanos. Fundamentado principalmente pela análise dos Planos Diretores vigentes da RMBH e suas repercussões territoriais, esse Capítulo apoia-se em textos de Monte-Mór, João Rua, Paula Santoro, Juliana Marcuzzo, dentre outros.

4- A prática na expansão urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Capítulo destinado a apresentar uma análise da recente expansão urbana da RMBH através de dados relativos a anuência prévia (que será explicado mais a frente), de projetos de parcelamento do solo e dados de fiscalização obtidos na Agência RMBH, além da apresentação do planejamento territorial recente na RMBH. Este capítulo irá trabalhar prioritariamente com os dados compilados pela Agência RMBH durante o período compreendido entre 2011 e 2017, além dos Planos desenvolvidos pela UFMG e coordenados pela Agência RMBH, quais sejam: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, Macrozoneamento Metropolitano – MZ, Revisão dos Planos Diretores Metropolitanos.

5 – Considerações Finais: Dedicado a apresentar através de uma abordagem crítica, os entraves encontrados nas legislações analisadas e dados apresentados com fins de se buscar um melhor equilíbrio entre as áreas e usos rurais e urbanos. Apresentarei também novas linhas de pesquisa possíveis dentro desta mesma temática.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Essa dissertação, do ponto de vista metodológico, irá se ater em grande medida ao acesso que tive aos dados relativos aos processos de expansão urbana que ocorreram nos últimos anos e que foram acompanhados com certa proximidade pela Agência RMBH. Estes dados compreendem os aspectos legais, irregulares e ilegais da expansão urbana (processos de loteamento, desmembramento, diretrizes metropolitanas e fiscalização).

Os dados obtidos pela Agência RMBH são obtidos através de solicitações externas, realizadas pelas empresas que lidam com parcelamento do solo, assim como proprietários de terra interessados em parcelar suas propriedades, estas solicitações em sua maioria são relativas aos procedimentos legais para promoção do parcelamento do solo. Outra fonte de solicitações é o Ministério Público, que solicita a Agência RMBH para as demandas que envolvem irregularidades⁷ e ilegalidades⁸.

Conto também o conhecimento adquirido pela equipe da Diretoria de Regulação Metropolitana, tendo em vista que alguns técnicos já trabalhavam na Agência RMBH desde sua criação, e informaram sobre o longo histórico de atuação e acompanhamento destes processos.

Utilizo também conhecimento adquirido a partir do auxílio técnico e institucional demandado pelos municípios metropolitanos, visando a proposição e o acompanhamento legislativo de propostas de cunho urbanístico, incluindo diversas proposições de Planos Diretores, além de outros assuntos correlatos. O contato cotidiano com proprietários e empreendedores interessados em desenvolver suas atividades no território metropolitano, a diversas reuniões no Ministério Público e gestores municipais voltadas a resolução de problemas urbanísticos e fundiários encontrados em todos os municípios em suas diversas características e irregularidades. Foram também fontes de informação válidas incorporadas à minha experiência profissional.

⁷ A irregularidade nos processos de parcelamento do solo é caracterizada quando o loteamento ou desmembramento está sendo executado em desconformidade com o projeto aprovado ou outra situação e desacordo com licença emitida pelo poder público competente.

⁸ A ilegalidade nos processos de parcelamento do solo é caracterizada quando a mudança na disposição e definição dos lotes não possui nenhum licenciamento prévio e autorização do poder público competente.

Estas informações e o trabalho diário permitiram uma proximidade muito grande com as transformações urbanísticas que a metrópole de Belo Horizonte passou e ainda passa, em especial aquelas que ampliam o tecido urbano dos municípios.

Junto a isso tem o fato de que fui o coordenador do projeto de revisão dos Planos Diretores Metropolitanos (que falarei mais a frente) que me possibilitou uma inserção muito grande nas dinâmicas dos municípios contemplados e no processo contínuo de construção participativa defendido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, além do compartilhamento de conhecimento com toda a equipe envolvida, seja ela da UFMG ou dos municípios envolvidos.

Cabe ainda uma reflexão profissional do trabalho desenvolvido por mim, em especial frente a Diretoria de Regulação Metropolitana. O amadurecimento profissional e a análise tardia dos dados que dispunha, teriam modificado minha condução dos assuntos a mim delegados.

Dessa forma, a metodologia pode ser descrita como pesquisa-ação, pois o processo se assenta em um ciclo no qual se aprimora a prática pela busca sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela. Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação.

1 - INDUSTRIALIZAÇÃO E EXPANSÃO TERRITORIAL NO BRASIL

As cidades, aglomerações urbanas e as metrópoles, sem dúvida cumprem um papel importantíssimo para o processo de acumulação capitalista, isso porque além de se constituírem em capital fixo e funcionarem como uma grande unidade de produção, garantem também grandes mercados consumidores, constituindo assim vantagens aglomerativas, fator que auxilia a complementariedade entre atividades econômicas e o ambiente urbano (MATOS, 1990). Ou seja, os fatores econômicos são atraídos para as cidades e, simultaneamente, as cidades condicionam o crescimento econômico, por conseguinte, as cidades em sua versão urbano-industriais são a expressão espacial do capitalismo.

As vantagens aglomerativas fornecem diversos tipos de benefícios para a expansão do capital, como a redução dos custos de comunicação com fornecedores, compradores e agentes públicos, influenciam positivamente nas necessidades de estoque e de trabalho especializado, configurando uma série de fatores que tendem a se fortalecer mutuamente à medida que a área urbana se expande (MATOS, 1990).

O processo de crescimento das cidades no Brasil se intensificou a partir da segunda guerra mundial, durante o período que pode ser definido entre 1950 até meados da década de 1980. Esse crescimento foi impulsionado pela política desenvolvimentista focada na industrialização das cidades e também do campo, que possibilitou um fluxo duplo de urbanização e industrialização (MONTE-MÓR, 1994), logo, a fábrica moderna cria a cidade industrial (LOPES, 2008).

Essa expansão demográfica e espacial significativa que se iniciou na década de 1950 e teve seu pico nos anos 70, foi reflexo da atuação conjunta entre estado e capital, para usar uma abordagem da economia política da urbanização, pautada nas necessidades do processo de acumulação de capital e provimento das condições gerais produção ligadas à industrialização.

Neste momento, o principal agente social responsável por essas mudanças foi o Estado, pois ele era o encarregado de garantir as condições materiais e de regulação para a reprodução e expansão do capital (COSTA; MENDONÇA, 2012). Entretanto, não se limita ao Estado, tendo em vista que a expansão urbana em grande medida também aconteceu de forma espontânea abarcando aspectos irregulares e ilegais, tanto para a alta renda, quanto para a baixa.

Sem dúvida, esse entendimento é crucial para compreensão do processo de produção do espaço urbano na atualidade, que em alguns casos, como citado por Júlia J. Henderson, tratando mais especificamente da América Latina “(...) a urbanização rápida em muitos países está ultrapassando a industrialização (...)”(HENDERSON, 1957, p. 147-155).

Essa citação se mostra adequada à realidade da RMBH, pois diversos gestores municipais atuais acreditam que este amplo processo de industrialização ainda está vigente, fato que pode ser percebido pela grande preocupação destes na inserção de zoneamentos industriais em seus Planos Diretores e na revisão dos mesmos, com a crença simplista de que bastaria “colorir” o território para que as empresas e indústrias aparecessem. Essa preocupação com o aspecto industrial possui reflexo com as questões urbanas e fundiárias, pois ao mesmo tempo a grande maioria destes municípios sofre pela urbanização precária em seus territórios e seus Planos Diretores pouco avançaram nos temas ligados a regularização fundiária, criação e melhoria das habitações, saneamento básico, infraestrutura urbana, bem como na implementação de instrumentos que promovam a gestão da valorização fundiária resultante das ações do poder público, redistribuindo de forma equitativa os custos e os benefícios do processo de urbanização. Ainda sobre a RMBH e nesta mesma linha de entendimento, temos o exemplo da cidade de Ribeirão das Neves, que na década de 70 teve o recorde de crescimento urbano nacional, com uma taxa de 21% em um determinado ano, mas a cidade não passou por um processo de industrialização durante o mesmo período, demonstrando por conseguinte os impactos da metropolização neste determinado período e que se estendem até os dias atuais na metrópole de Belo Horizonte.

Esse crescimento acelerado, que não pode ser considerado como organizado ou planejado, fez surgir uma série de irregularidades urbanísticas e fundiárias no ambiente urbano, caracterizado pela expressiva pobreza urbana, exclusão social, incompletude da infraestrutura urbana básica, dispersão territorial, ausência de espaços públicos e equipamentos.

Essas elevadas taxas⁹ nacionais de crescimento urbano podem ser atreladas ao início do processo de transição demográfica e ao conjunto de transformações que se operam com a modernização conservadora do campo e a conseqüente migração rural-urbana, ainda hoje considerada como a vilã das desigualdades sociais nas metrópoles, como apontado por Heloisa Costa e Jupira Mendonça (2012).

Para se ter uma ideia, em 1960 os habitantes das grandes metrópoles (as de mais de quinhentos mil habitantes) eram quase duas vezes mais numerosos do que os que estavam em todas as cidades com população de até cinquenta mil habitantes em 1940.

A taxa média de crescimento anual da população morando em cidades com cem mil ou mais habitantes no período 1941-1950 foi de 5,6% a.a. sendo que no período compreendido entre 1951-1960 passou para 9,4% a.a.

Esse demonstrativo, levando-se em consideração as cidades com quinhentos mil habitantes ou mais para o mesmo período, apresenta os seguintes resultados: 7,4% e 8,8% a.a. respectivamente. Portanto, os dados mostram que as maiores taxas médias de crescimento se encontravam nas cidades com população acima de quinhentos mil habitantes (LOPES, 2008).

Outro ponto que chama atenção diz respeito à concentração industrial e seu impacto na urbanização. O estudo realizado por Waldomiro Bazzanella¹⁰ analisou o crescimento relacionado aos setores secundário e terciário entre 1940 e 1950, referente às 141 cidades que na primeira data possuíam mais de dez mil habitantes. O resultado do seu trabalho mostrou a tendência que as cidades já industrializadas possuem de continuar se industrializando em um ritmo maior do que as cidades menos industrializadas e como conseqüência deste processo, de ampliar seu tecido urbano.

Entretanto, o que desperta a atenção no estudo é o fato de que o índice de crescimento industrial pouco difere do índice de crescimento do tecido urbano entre as cidades pouco ou muito industrializadas. Ou seja, o processo de urbanização nestas cidades se mostra mais acelerado do que o processo de industrialização, demonstrando a interdependência destes processos.

⁹ Desde o início dos anos 40, a população total vinha sofrendo rápida queda da mortalidade, por outro lado, o nível da fecundidade manteve-se alto até meados da década de 60. Em conseqüência, a taxa média anual de crescimento populacional subiu de 2,4% ao ano na década de 40 para 3,0% na década de 50, mantendo-se em 2,9% na de 60. (CARVALHO; MARTINE, 1989).

¹⁰ Não cabe aqui apresentar todos os estudos ou dados analisados, pois são de grande volume. Para mais informações pesquisar BAZZANELLA, 1963.

A indústria concentra-se, mas, com a constituição de um sistema industrial robusto, irradia-se o processo de urbanização.

Além disso, com base nas análises sobre os setores secundário e terciário, o estudo expôs que o crescimento da população nas cidades menos industrializadas decorre de uma parcela maior da população de desocupados ou sub-ocupados (constituindo o exército industrial de reserva¹¹), fortalecendo assim o processo de metropolização das regiões via migração/movimentos pendulares e concentrando os melhores empregos e a renda nas cidades-polo, aspecto que dialoga também com o alto valor da terra urbanizada nos centros urbanos melhor infraestruturados.

Se estes aspectos que impactam o ambiente urbano foram de extrema importância para o crescimento e principalmente, aumento populacional das cidades, outros motivos externos (mas conectados da mesma forma) aos centros urbanos e ao processo de industrialização também contribuíram para isso.

A modernização do campo através de sua mecanização (que também faz parte da política de industrialização) foi grande responsável pelo êxodo rural, iniciado também a partir da década de 1950, mas consolidando-se somente a partir de 1970 quando políticas públicas direcionadas à elevação tecnológica do setor foram implementadas (NOGUEIRA, 2001). Isso contribuiu para a substituição da mão-de-obra humana por máquinas deixando milhares de famílias desempregadas que acabaram buscando novas oportunidades nas cidades. A modernização conservadora do campo foi também grande concentradora de terras, contribuindo para o processo de expulsão de parte da população rural.

Esta modernização da agricultura e da pecuária, segundo Nogueira (2001) ocorreu juntamente ao desenvolvimento de uma tendência mundial de uso intenso de insumos industriais que promoveram o aumento da produtividade utilizando-se das mesmas terras e redução da mão de obra no campo, visando o abastecimento dos centros urbanos em crescimento – a revolução verde.

Outro ponto que merece destaque foi a transição de uma economia baseada nas importações para outra baseada nas exportações, fazendo com que a agricultura tivesse um papel protagonista na balança comercial nacional, exigindo a intensificação da produção para atendimento da demanda interna e principalmente externa.

¹¹ “[...] a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente” (Marx, 1989, p. 731).

Do ponto de vista econômico, essa modernização do campo obteve êxitos, mas do ponto de vista ambiental e socioespacial não podemos ter o mesmo entendimento. O uso de agrotóxicos e o desmatamento agravaram os problemas ambientais e o aumento do desemprego no campo transferiu os trabalhadores para as zonas urbanas.

Do ponto de vista da estrutura fundiária, a modernização do campo estava predominantemente direcionada à grande propriedade. Este modelo organizacional se intensificou principalmente entre 1967 e 1978, período da chamada modernização da agricultura. Dados de 2010 demonstram que o contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares do território nacional, que significa 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários. Entretanto, esta estrutura agrária ainda é altamente concentrada: os estabelecimentos não familiares representam 15,6% do total e ocupam 75,7% da área produtiva. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares (NASCIMENTO, 2017, p 8).

A inexistência histórica de uma política efetiva de reforma agrária no Brasil, associada ao modelo de desenvolvimento via industrialização e à modernização, impactou definitivamente os espaços urbanos, moldando a realidade encontrada atualmente. Houve migração em massa de mais de 13 milhões de brasileiros entre as décadas de 60-80, principalmente para a região sudeste, em especial o estado de São Paulo, acarretando a desterritorialização do campo e a mudança da identidade dos espaços rurais, antes ocupados por famílias de pequenos agricultores e, posteriormente a tais políticas, pelo agronegócio com a mecanização da produção agrícola (NASCIMENTO, 2017, p 7). Tal processo a seguir se generaliza face ao avanço do agronegócio pelo território nacional.

As consequências urbanísticas desse cenário se traduzem na falta de planejamento territorial e incremento demográfico ditando a formação de diversas cidades, resultando em anéis periféricos de pobreza, ocupação fragmentada e dispersa das regiões metropolitanas. Aspectos que ainda acarretam outros problemas como dificuldade de gestão urbana por parte das administrações municipais, grande quantidade de assentamentos precários em situação fundiária irregular, carência quase total de infraestrutura básica¹² e edificações sem salubridade.

¹² Infraestrutura básica definida pela Lei Federal 11.445/2007 que dispõe sobre o saneamento básico no Brasil compreende os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Recentemente, a nova Lei Federal 13.465/2017 que

Do ponto de vista social tem-se a segregação, dificuldade de acessos aos serviços de infraestrutura, poucas opções de cursos de profissionalização, exposição à violência de todos os tipos, discriminação de grupos desfavorecidos, poucas opções de lazer, domínio dessas áreas por traficantes e/ou milícias, que acabam por gerar uma grande decadência dos ambientes em que vive essa população (NOGUEIRA, 2001).

Diante deste contexto, podemos resgatar Singer:

A rápida urbanização, por si só, exerce enorme pressão nas cidades; que precisam utilizar recursos limitados para facilitar ou atender à elevada demanda por água, saneamento, eletricidade, educação primária e saúde, moradia e transporte. Com o rápido crescimento das cidades, também surgiu o modelo de pobreza tipicamente urbano: danos à saúde causados pela poluição do ar e por água contaminada; multidões, congestionamentos no trânsito; violência induzida pela pobreza; desigualdade; e outros similares. (SINGER, 1978, p. 14).

É fato que a precária condição econômica de grande parte da população, somada ao estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo restritivos, contribuem para o alto preço da terra urbana, favorecendo a produção informal urbana concentrando-se em áreas de maior sensibilidade ambiental desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

Entretanto, a informalidade urbana e seu crescimento não podem ser explicados apenas pelo aumento da desigualdade e da pobreza, como destaca Smolka (2003). Para o autor, as políticas públicas elitistas promovidas pelo poder público também tiveram grande responsabilidade.

Cabe destacar que as primeiras reformas urbanas promovidas na primeira metade do século XX contribuíram para a segregação sócio-espacial, caracterizando-se como intervenções que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento urbano e segregação territorial, sendo implantadas para atender o mercado imobiliário em suas relações capitalistas. As pessoas excluídas deste processo eram expulsas para os morros e franjas da cidade e para cidades periféricas.

Pelo exposto neste capítulo, o processo de expansão do tecido urbano das cidades periféricas dos grandes centros urbanos nacionais se deu em um ritmo muito mais acelerado do que as administrações municipais conseguiam controlar.

dispõe sobre a regularização fundiária estabeleceu a noção de infraestrutura essencial, que não conta com iluminação pública.

1.1 - O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA RMBH

Inicialmente, cumpre destacar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 1973 pela Lei Federal nº14¹³, que teve como parte da motivação a preocupação em nível federal com os graves problemas resultantes do processo de industrialização/urbanização e objetivava a realização e otimização de serviços comuns que atendessem a demanda da população da capital e dos municípios de seu entorno.

A legislação que criou as regiões metropolitanas estabeleceu também a necessidade de que cada uma delas contasse com um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, atribuindo também os seguintes itens considerados como serviços-comuns (que futuramente seriam chamados de Funções Públicas de Interesse Comum - FPIC):

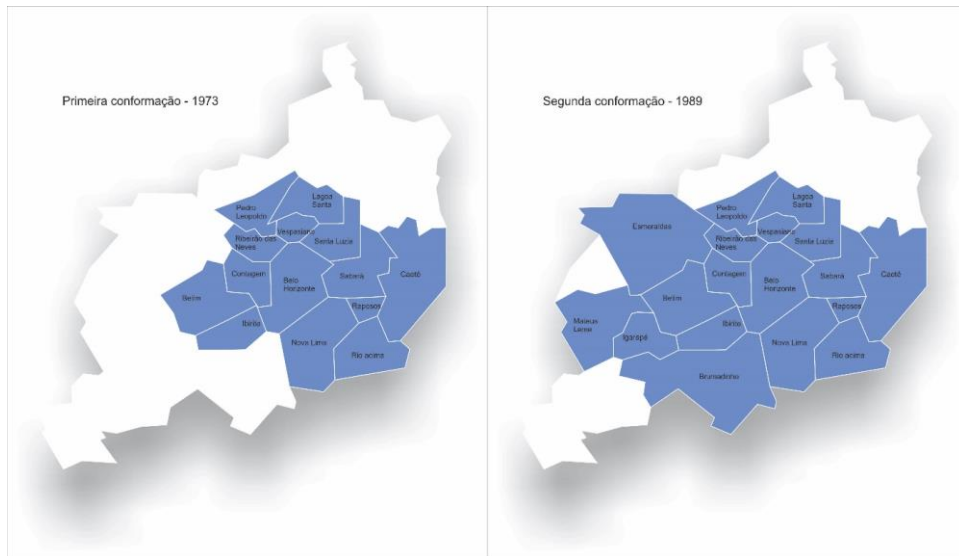
- Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- Saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- Uso do solo metropolitano;
- Transportes e sistema viário,
- Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

A lei federal estabeleceu ainda que os municípios da região metropolitana que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais.

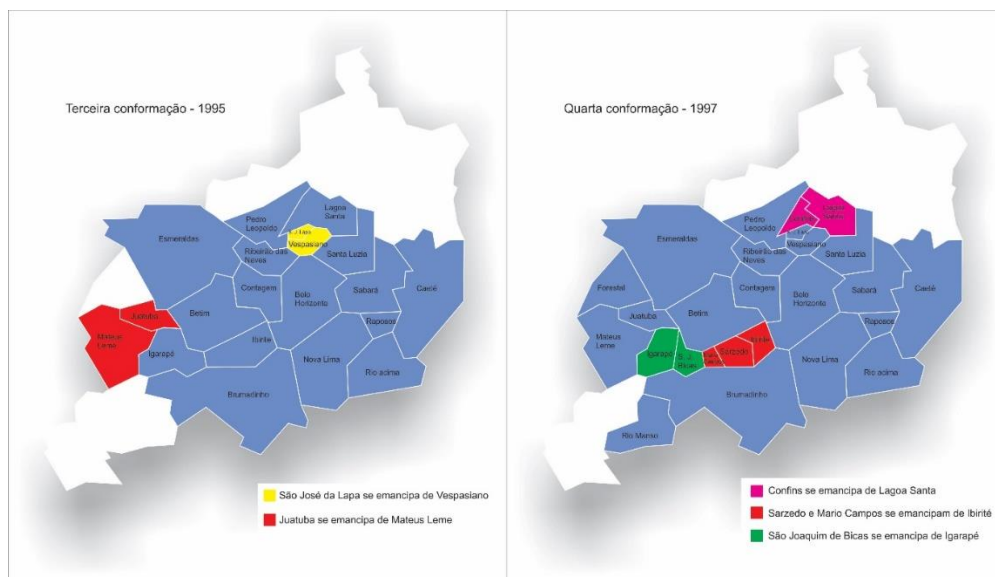
A primeira configuração da Região Metropolitana de Belo Horizonte contava com 14 municípios (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano). Posteriormente, diversas modificações foram feitas na configuração da Região Metropolitana e sua conformação atual se consolidou somente em 2012, contando com 34 municípios¹⁴ e a figura do Colar Metropolitano¹⁵, que conta com mais 16 municípios.

¹³ As demais Regiões metropolitanas criadas pela Lei Federal foram: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

¹⁴ Existem algumas explicações incertas para a inclusão de novos municípios à Região Metropolitana de Belo Horizonte, já que para alguns municípios fica difícil definir ao certo qual é sua relação com o núcleo. As justificativas se baseiam no ganho do ônibus metropolitano gerenciado pela Secretaria Estadual de Transportes e Obras Públicas – SETOP, resolução da ANATEL que determina DDD único para regiões metropolitanas e por fim, geração de *status* pelo pertencimento à uma região metropolitana conectada ao centro econômico local, junto a

Figura 1 - COMPOSIÇÃO DA RMBH (1973 E 1989)

FONTE: Elaborado pelo autor - 2019

Figura 2 – COMPOSIÇÃO DA RMBH (1995 E 1997)

FONTE: Elaborado pelo autor - 2019

isso, existe uma expectativa de gozar de acesso a recursos e outros benefícios de caráter metropolitano, o que na verdade, não se concretiza.

¹⁵ Pela Lei Estadual 89/2006 O Colar Metropolitano da RMBH é composto pelos Municípios do entorno da região metropolitana atingidos pelo processo de metropolização. Podendo Assembléia Metropolitana, por meio de resolução, assegurar a participação, no planejamento, na organização e na execução das funções públicas de interesse comum, de Município integrante do Colar Metropolitano da RMBH diretamente envolvido no processo.

O processo de expansão urbana e aumento da população das cidades brasileiras conforme já citado, não difere da forma como Belo Horizonte e sua região metropolitana se expandiram¹⁶. Em linhas gerais o processo de produção das regiões metropolitanas se caracterizou pelo contínuo e acentuado crescimento demográfico e espacial. O caráter excludente das formas de atuação dos agentes sociais (capital privado, Estado e proprietários de terras), além da ausência de políticas públicas compensatórias e redistributivas, gerou grande distinção nas formas de ocupação.

No caso da RMBH, assim como demais Regiões Metropolitanas, o padrão de ocupação se consolidou como centro-periferia, gerando um adensamento significativo com valorização das áreas centrais e beneficiadas por diversos investimentos, pela concentração de equipamentos e serviços, espaços de lazer, bem como pela disponibilidade de empregos e oportunidades de geração de renda (COSTA; MENDONÇA, 2012). A expansão urbana se consolidou de forma extremamente dispersa, resultado em grande medida por processos especulativos de agentes privados focados na compra de glebas, no parcelamento e venda de lotes, carencia legislativa no que tange regulamentação, controle e direcionamento da expansão urbana, ocasionando espaços precários, com alta fragmentação e dificuldade de acesso às oportunidades metropolitanas.

Territorialmente o município de Belo Horizonte possui uma área que, quando comparada com outras capitais nacionais, é significativamente reduzida, possuindo 331km². Belo Horizonte é a vigésima primeira capital em extensão territorial, mas ao mesmo tempo ocupa o sexto lugar no quesito população e alcança o terceiro lugar em densidade populacional.

A cidade de Belo Horizonte, desde seu início, foi pensada como um centro urbano numa região a ser industrializada com base na atividade minerária, envolvendo fluxos de materiais, energia e populações entre os municípios vizinhos. A junção do fator territorial municipal (reduzido) com um alto índice de industrialização/urbanização regional no período de 1950-1970 resultou em uma conurbação urbana ainda na década de 1950, sendo esta direcionada para o vetor norte, em especial na década de 1970 nos municípios de Ribeirão das Neves¹⁷,

¹⁶ É importante distinguir o processo de formação das metrópoles, que pressupõe a mancha urbana conurbada, e das regiões metropolitanas que pressupõe a institucionalização com graus diferentes de comprometimento do território dos municípios membros com o processo de metropolização.

¹⁷ Como já citado anteriormente, na década de 70 o município de Ribeirão das Neves alcançou um índice de crescimento médio de 21,36% ao ano, correspondendo ao recorde nacional. Em Justinópolis, um distrito do mesmo município, o crescimento chegou à 27% no mesmo período.

Vespasiano e Santa Luzia, caracterizados naquele momento mais como cidades dormitórios¹⁸ tendo sido impulsionada pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha e pela localização de polos industriais em municípios como Santa Luzia e Vespasiano (COSTA; MENDONÇA, 2012); e também para o vetor oeste, em especial para os municípios de Contagem¹⁹ e Betim²⁰, estes últimos contando com um forte investimento público voltado para o setor industrial de base, desde a década de 1940, consolidando o eixo industrial da BR-381/Rodovia Fernão Dias. A escolha da localidade do primeiro distrito industrial em Contagem, a cidade Industrial Juventino Dias, foi devida à proximidade espacial com Belo Horizonte, fator que implicava a existência de um mercado consumidor, disponibilidade de mão de obra, proximidade e diversidade de fontes de matéria prima e fornecedoras de energia, além da proximidade de vias de comunicação, de modo a facilitar a importação e o escoamento de mercadorias (SOUZA, 2008). Todas estas estratégias de desenvolvimento consolidaram o fenômeno da metropolização no entorno da cidade de Belo Horizonte e mostram que mesmo estabelecidas de forma pontual no território, as indústrias influenciam o processo de urbanização para muito além de suas proximidades.

Novamente, não é possível dissociar o crescimento urbano de Belo Horizonte e região do processo de industrialização. Grande parte desse processo está ancorado no crescimento vertiginoso que o Brasil experimentou sob o comando de Juscelino Kubitschek, cujo *slogan* defendia promover cinquenta anos de crescimento do Brasil em apenas cinco. Presidente que anteriormente também já havia sido governador de Minas Gerais (1951-1955) e prefeito de Belo Horizonte (1940-1945).

Os esforços do governo federal, agindo direta e indiretamente na economia através de investimentos na produção e geração de empregos, garantiram grande êxito no desenvolvimento da economia nacional, em especial do sudeste do país.

A menor taxa de crescimento, a verificada em 1957, foi igual a 7,7% em relação à produção interna do ano anterior e o crescimento populacional no mesmo período foi inferior a 3,5% ao ano, o que resultou em um aumento de PIB per capita de aproximadamente 4%. (SOUZA, 2008, p, 58)

¹⁸ Designação usada para se referir a aglomerados urbanos surgidos nos arredores de uma grande cidade tipicamente para servir de moradia a trabalhadores da cidade-núcleo da região.

¹⁹ A cidade industrial (Distrito Industrial Juventino Dias) de Contagem foi inaugurada em 1946, quando grandes extensões de terrenos foram financiados pelo Estado, atraindo diversas indústrias que se inseriram ao longo da rodovia BR381-Rodovia Fernão Dias.

²⁰ A instalação da fábrica da FIAT Automóveis em Betim foi negociada no início da década de 1970 pelo Governador Rondon Pacheco, sendo inaugurada em 1976.

Minas Gerais se beneficiou significativamente dos incentivos do Governo Federal para infraestrutura, principalmente para o setor energético, com o financiamento da Usina de Três Marias e também da Usina de Furnas, constituindo assim a consolidação das condições gerais de produção. Como consequência houve uma diversificação produtiva muito grande em especial no Município de Contagem.

Considerando que a população pode ser vista como um importante recurso que induz à concentração da produção, a disponibilidade de mão-de-obra em quantidade e qualidade - constituindo um estoque – ela se mostra determinante para a expansão histórica do capitalismo, assim como das cidades (MATOS, 1990).

Dessa forma, a migração rural-urbana se intensificou neste período, verificando-se que entre 1950 e 1960, cerca de 7 milhões de pessoas se mudaram das áreas rurais para as áreas urbanas brasileiras, fluxo este que se direcionou para as grandes cidades. Ainda assim, na década de 1960, o Brasil ainda era considerado um país rural, por mais que o grau de urbanização tenha (ou possa ter) evoluído de 36,2% em 1950, para 45,4% em 1970 (MARTINE, 1990).

Na década de 1940 o município de Belo Horizonte tinha uma população de 211.377 habitantes, já ultrapassando os 200 mil definidos no projeto inicial. Nesta época o crescimento ocorreu de forma acelerada a uma taxa média de 5,25% ao ano, fazendo com que o prefeito Octacílio Negrão de Lima reconhecesse que Belo Horizonte não tinha possibilidades de oferecer serviços de infraestrutura demandados pela população (SOUZA, 2008).

No caso da sua região metropolitana o crescimento populacional ficou atrelado aos altos índices de fecundidade, redução dos níveis de mortalidade e intensa imigração, como pode ser percebido na tabela abaixo:

Tabela 1 - BELO HORIZONTE, RRBH* - POPULAÇÃO E TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO (1940 – 2010)

PERÍODO	POPULAÇÃO			TAXA DE CRESCIMENTO		
	BH	RRMBH	TOTAL	BH	RRMBH	TOTAL
1940	211.377	157.407	368.784			
1950	352.724	170.195	522.919	5,25	0,78	6,03
1960	693.328	237.955	307.283	6,99	3,41	10,4
1970	1.235.030	484.460	1.719.490	5,94	7,37	13,31
1980	1.780.855	895.537	2.676.392	3,73	6,34	10,07
1991	2.020.161	1.502.746	3.522.907	1,15	4,82	5,97
2000	2.238.526	2.119.645	4.358.171	1,17	3,97	5,14
2010	2.375.151	2.508.819	4.883.970	0,6	1,7	1,15

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1940 a 2010.

*Todos os municípios da RMBH, com exceção de Belo Horizonte

A análise mais detalhada da tabela permite concluir também que a partir de 1970 a Região Metropolitana (com exceção da capital) ultrapassou a taxa de crescimento anual da própria capital. Durante o mesmo período a taxa de crescimento da região metropolitana como um todo chegou ao seu ápice, alcançando a taxa de 13,31%. Esse valor está atrelado ao fato de que neste período praticamente todo o território da capital já estava parcelado com um alto valor dos lotes, induzindo processos de conurbação urbana e também a oferta de terrenos baratos viabilizados pelo processo de loteamento popular típico da formação das periferias metropolitanas²¹.

Nas décadas seguintes o crescimento da Região Metropolitana continuou em ritmo acelerado. Na década de 90 seu percentual de crescimento populacional foi superior a quatro vezes o crescimento da capital. No mesmo período o município de Belo Horizonte perdeu população, em especial para os municípios do norte e oeste. Para se ter uma ideia, em 1970 a capital detinha cerca de 75% da população da RMBH, em 2010 esse percentual cai para 50%²².

Essa mudança de fluxo pôde ser percebida na grande maioria das regiões metropolitanas brasileiras, o movimento demográfico nas décadas de 1950 a 1970 era constituído de fluxos migratórios de longa distância sendo direcionado para as capitais e grandes cidades. A partir dos anos 80, a redução do fluxo de longa distância corresponde ao movimento centro para as periferias.

Essa mudança de comportamento está atrelada à valorização imobiliária dos centros urbanos, à grande oferta de terrenos baratos e sem infraestrutura em municípios vizinhos²³, à construção pelo poder público de grandes conjuntos habitacionais que retiraram população de BH para outros municípios vizinhos, como por exemplo os conjuntos Cristina (Santa Luzia), Morro Alto (Vespasiano), Palmital (Santa Luzia), Confisco (Belo Horizonte na fronteira com Contagem), os altos investimentos estaduais no vetor norte da RMBH, entre outros, e à grande especialização que os grandes centros urbanos passam a experimentar e exigir, requerendo maior capacitação da mão-de-obra, fazendo com que os menos capacitados

²¹ Neste caso, podemos citar os Municípios de Ribeirão das Neves e Ibirité, que durante o período de 1969 a 1971 aprovaram cerca de 54% de toda a oferta de lotes da RMBH. In Souza, 2008.

²² Dados considerando a conformação da Região Metropolitana constituída em 1991.

²³ Fruto de parcelamentos irregulares e ilegais em municípios com baixa capacidade institucional e de fiscalização.

sofressem (e ainda sofrem) com processos de gentrificação²⁴. Dessa forma, o ritmo de crescimento das periferias era maior do que o crescimento da própria Belo Horizonte, iniciando-se assim um alto fluxo de movimentos pendulares.

1.2 - DAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMBH

Em Minas Gerais, o Governo do Estado, ciente das consequências negativas do processo de metropolização e periferização da população e reconhecimento da necessidade de ações de planejamento integrado em nível metropolitano, instituiu em 1974 a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL. O PLAMBEL foi criado como autarquia estadual a partir de um grupo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP) que vinha desde 1971 elaborando o Plano Metropolitano de Belo Horizonte.

O período entre 1975 a 1980 foi o de maior atuação da autarquia, especialmente no planejamento do sistema viário e de transportes, na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e na elaboração de amplos diagnósticos (TONUCCI, 2012).

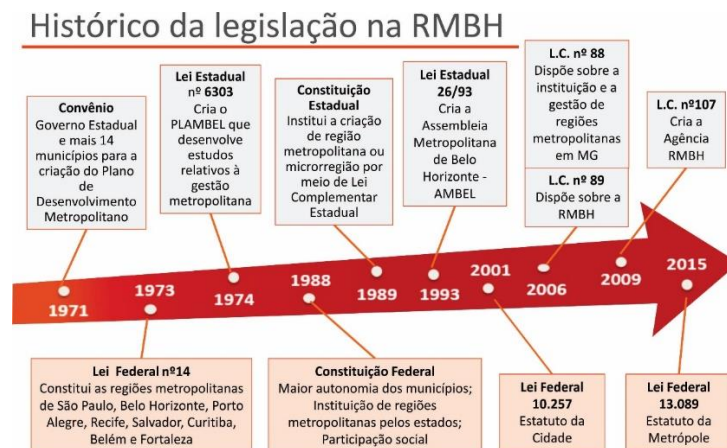
A autarquia passou a ser enfraquecida a partir de meados de 1980, resultado da crise econômica e fiscal do Estado e do processo de redemocratização política, que resultou em uma nova Constituição Federal na qual a questão metropolitana foi ofuscada pela necessidade de resgate do papel dos municípios, depreciado durante o período militar. Durante o momento de elaboração da nova constituição houve uma crítica do arcabouço institucional vigente para as Regiões Metropolitanas – considerado centralizador e extremamente padronizado, portanto, sem espaço para a afirmação dos governos locais, levando a uma subestimação do papel da instância estadual no enfrentamento dos problemas metropolitanos (AZEVEDO; MARES-GUIA, 2000, p 99).

²⁴ Vem de *gentry*, uma expressão inglesa que designa pessoas ricas, ligadas à nobreza. O termo surgiu nos anos 60, em Londres, quando vários *gentrifiers* migraram para um bairro que, até então, abrigava a classe trabalhadora. Este movimento disparou o preço imobiliário do lugar, acabando por “expulsar” os antigos moradores para acomodar confortavelmente os novos moradores. O evento foi chamado de *gentrification*, que numa tradução literal, poderia ser entendida como o processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização de uma área. FONTE: <https://www.archdaily.com.br/br/788749/o-que-e-gentrificacao-e-porque-voce-deveria-se-preocupar-com-isso>. Acesso em 29/05/2018

Por consequência, a nova constituição empoderou e concedeu muita autonomia aos municípios do Brasil e no caso da RMBH ainda tivemos o fato de que o antigo Prefeito de Contagem por 3 mandatos, Newton Cardoso, recém empossado como Governador de Minas Gerais em 1987, reconhecidamente um municipalista, relegou o PLAMBEL ao ostracismo e reduziu drasticamente a equipe técnica. A partir disso o PLAMBEL acabou sendo oficialmente extinto em 1996 (TONUCCI, 2012).

Em 2003 um novo esforço governamental foi iniciado para dotar a RMBH de representação política e técnica, resultando na aprovação em 2006 da Lei Complementar Estadual 88, que dispõe sobre a instituição de instâncias de gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Tal legislação regulamentou os critérios a serem seguidos para a instituição de novas regiões metropolitanas no Estado, definiu as disposições gerais que devem nortear a gestão metropolitana, estabeleceu a necessidade de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e de implementação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

Figura 5 - SÍNTESE DO HISTÓRICO LEGISLATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE



FONTE: Agência RMBH, 2017

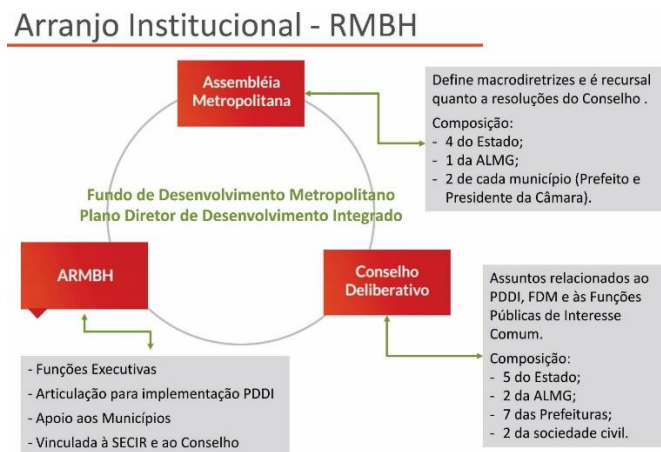
Junto a isso, estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum²⁵, contando com a existência da Assembleia Metropolitana - como órgão de decisão superior; o Conselho Deliberativo de

²⁵ Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana. Texto extraído da Constituição Estadual de Minas Gerais - Artigo 43.

Desenvolvimento Metropolitano – com a responsabilidade de deliberar sobre a compatibilização de recursos, implantação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), fixar diretrizes, prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Por fim, criou a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que age vinculada ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e funciona como um órgão executivo do arranjo de governança interfederativa²⁶ e atuando diretamente na regulação urbana por meio do planejamento integrado²⁷.

Este novo arranjo institucional garantiu uma maior representatividade aos municípios e à sociedade civil, ainda que o Estado tenha mantido sua centralidade de decisão nas duas instâncias, representando 50% dos votos.

Figura 6 - ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH



FONTE: Agência RMBH, 2017.

Dessa forma, percebemos dois momentos bem distintos nas formas de planejamento metropolitano que atuaram na RMBH²⁸ desde sua criação em 1973.

²⁶ Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Definição extraída do Estatuto da Metrôpole.

²⁷ Cabe destacar que a Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no Brasil também definiu obrigações para as regiões metropolitanas. Em seu artigo 13, existe a obrigação de que em parcelamentos do solo em regiões metropolitanas deva haver anuência do órgão metropolitano, e em seu artigo 53 existe a obrigação de audiência do órgão metropolitano para as alterações de uso do solo rural para urbano.

²⁸ Para mais informações, consultar dissertação de mestrado de João Bosco Moura Tonucci Filho – Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, 2012.

É inegável o avanço no que tange ao compartilhamento da gestão metropolitana proporcionado pela publicação da Lei Complementar 88/2006 e as demais subsequentes, fato que pode ser comprovado pela Publicação da Lei Federal 13.089/2015 – Estatuto da MetrÓpole – que reconheceu como mais adequado nacionalmente esse desenho institucional adotado pela RMBH, generalizando-o, em linhas gerais, para as demais Regiões Metropolitanas do Brasil, destinadas a seguir o modelo mineiro²⁹.

Fato que pode ser comprovado pelos estudos realizados pela Agência RMBH a época da publicação do Estatuto da MetrÓpole que apontaram que a única região metropolitana que atendia ao critério de delimitação de região de influência de uma capital regional pelo IBGE e que já possuía arranjo interfederativo conforme estabelecido pela lei, era a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Após a publicação do Estatuto da MetrÓpole, representantes da Agência RMBH participaram de vários seminários nacionais apresentando o arranjo institucional existente, as ferramentas urbanísticas e de gestão que já haviam sido desenvolvidas e outros projetos em desenvolvimento. No mesmo período, a Agência RMBH recebeu representantes públicos da Região Metropolitana de São Luís do Maranhão, Região Metropolitana do vale do Rio Cuiabá e Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Além do desenho institucional, o Estatuto da MetrÓpole exige ainda a confecção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI³⁰ e do Macrozoneamento Metropolitano³¹,

²⁹ Atualmente, somente 41 Regiões Metropolitanas existentes no Brasil atendem ao critério do IBGE para Regiões de influência de Cidades – REDIC. De acordo com o Estatuto da MetrÓpole, a criação de novas regiões metropolitanas depende do atendimento desse critério estabelecido pelo IBGE. Das 41 RMs, somente 20 possuem Termo de Referência para contratação do PDUI, dentre estas 20, somente 7 possuem previsão para início da compatibilização do PDUI com os Planos Diretores Municipais. Das 7, somente a Região Metropolitana de Belo Horizonte já encaminhou o projeto do PDDI/PDUI para a Assembleia Legislativa Estadual e também iniciou a etapa de compatibilização, mostrando mais uma vez o protagonismo da RMBH. Dados de junho de 2018 através do levantamento realizado pelos arquitetos Felipe Franciso souza e Abigail Friendly em trabalho financiado pelo Lincon Institute que até o final da escrita desta dissertação ainda não havia sido finalizado.

³⁰ Instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana, devendo conter no mínimo: I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. Definição retirada do próprio texto do Estatuto da MetrÓpole.

³¹ Macrozoneamento Metropolitano é uma ferramenta de planejamento territorial que estabelece a definição das Zonas de Interesse Metropolitano – ZIMs, ou seja, territórios delimitados em que

ambas as ferramentas foram inseridas com definição temporal para sua regulamentação, caso não seja feita poderá se caracterizar por improbidade administrativa para os agentes públicos Estaduais e Municipais que a lei estabelece.

As obrigações especificadas no Estatuto da Metrópole implicam ainda repercussão direta nos municípios metropolitanos, pois é necessária a compatibilização dos respectivos Planos Diretores Municipais ao conteúdo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.

De forma breve, o Estatuto da Metrópole – Lei Federal 13.089/2015 - passou a ser uma ferramenta de extrema utilidade para as Regiões Metropolitanas nacionais, pois estabelece de forma objetiva, dentro da defesa do desenvolvimento urbano-industrial, o ordenamento dos espaços urbanos. O maior destaque no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no direito administrativo e no direito urbanístico, se dá na criação de um novo modelo de gestão pública, a Governança Interfederativa, que representa o somatório de esforços dos entes integrantes das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com fins de realização de transformações urbanísticas que sejam adequadas a ampliar a concretização de direitos fundamentais dos cidadãos sobre os espaços e territórios.

O Estatuto da Metrópole, de certa forma, igualou a conformação urbanística denominada “Região Metropolitana” aos “aglomerados urbanos” para fins de planejamento territorial e de gestão compartilhada. Conceitualmente, de acordo com Ralfo Matos, aglomerados urbanos se referem a um conjunto de pessoas ou atividades que se concentram em espaços físicos relativamente pequenos, apresentando uma acepção eminentemente urbana e não rural, podendo esses assentamentos estarem localizados fora da sede municipal. A Região Metropolitana pressupõe a existência de uma área urbana extensa que se desenvolve usualmente a partir de uma cidade principal que organiza, econômica e funcionalmente, localidades periféricas próximas, constituindo uma densa rede urbana onde se instalam atividades industriais, comerciais e de serviços, concentrando capital, força de trabalho e poder político.

Não cabe aqui neste capítulo o aprofundamento das consequências do Estatuto da Metrópole na gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum, pois os prazos para adequação às ferramentas necessárias ainda estão em vigência, contando com poucas regiões que vêm efetivando essa transição. Esse estudo somente tem condição de apresentar

o interesse metropolitano prevalece sobre o local. As ZIMs poderão ser diferenciadas entre si, prevendo parâmetros urbanísticos distintos conforme o interesse metropolitano de cada uma.

dados conclusivos em um lapso temporal maior. Mais à frente trarei algumas análises em relação às possíveis consequências no aspecto territorial e urbano com ênfase no Estatuto da Metrópole.

Para continuidade dessa dissertação, se faz necessário, entretanto, o balizamento com informações sobre as dinâmicas que afetam as áreas rurais, assim como uma breve contextualização teórica sobre as mesmas.

2 – DOS REGRAMENTOS URBANÍSTICOS COM IMPACTOS DIRETOS NA RELAÇÃO URBANO/RURAL

Para entender a dinâmica da expansão urbana de forma mais completa, se faz necessário o aprofundamento da legislação que rege estes processos. De forma sucinta, as regras para expansão, uso e ocupação do solo se desenvolvem (ou deveriam se desenvolver) a partir de uma triade legislativa que se inicia na legislação federal, passa pelas leis estaduais e se finaliza nas leis municipais.

Não irei resgatar aqui todo o histórico e processo de construção das legislações, irei me ater somente à execução e operacionalidade das leis vigentes.

2.1 - LEI FEDERAL 6.766/1979

No âmbito federal, a principal lei é a 6.766 de 1979. Por ser uma Lei Federal e lidar com um território continental repleto de contrastes, seu texto foi mais genérico e não adentrou em regras urbanísticas específicas. Apenas o Capítulo I e II apresentam regras e requisitos urbanísticos, os demais oito capítulos da lei apresentam requisitos mínimos de desenho técnico, uma série de definições, procedimentos e fluxos básicos para embasar as legislações estaduais e municipais, procurando nivelar, principalmente, os procedimentos cartoriais em todo o Brasil no que se refere ao projeto, aprovação e registro dos novos loteamentos.

Um grande avanço da lei foi definir como sendo de responsabilidade dos empreendedores a execução da infraestrutura básica, composta pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, devendo ainda destinar espaços livres de uso público proporcionais à densidade de ocupação, definição de

usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo. Esses incluem, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, devendo estas regras estarem previstas pelo Plano Diretor ou zoneamento municipal.

Por mais que na atualidade possamos ver a lei como simplista, o texto trouxe diversos avanços legislativos, reconhecimento de situações jurídico/urbanísticas consolidadas e uma primeira ferramenta de regularização fundiária e urbanística dos loteamentos irregulares e clandestinos. A lei, que em breve completará 40 anos, continua sendo o principal regramento para regular a expansão urbana nos municípios, isso porque nem todos os estados regulamentaram a lei em seus territórios e no caso dos municípios, as poucas leis existentes são frágeis e modificadas com frequência³², obedecendo, prioritariamente, a interesses privados, pelo menos aqui na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No que tange o alvo desta dissertação, ou seja, as áreas e usos rurais, a Lei Federal traz somente uma citação do termo “*Rural*” em seu artigo 53:

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

O artigo que tem como preocupação clara a aplicação de maior rigor sobre as conversões de áreas rurais para urbanas não teve, a meu ver, aplicabilidade e abrangência que resultassem maior controle das expansões urbanas. Isso porque o artigo cita somente a “*audiência*”, ou seja, a tomada de conhecimento pelo INCRA e pelo órgão metropolitano.

Na prática, pelo que pude perceber quando estive na coordenação da Diretoria de Regulação Metropolitana na Agência RMBH, é que nenhuma solicitação deste teor teve como

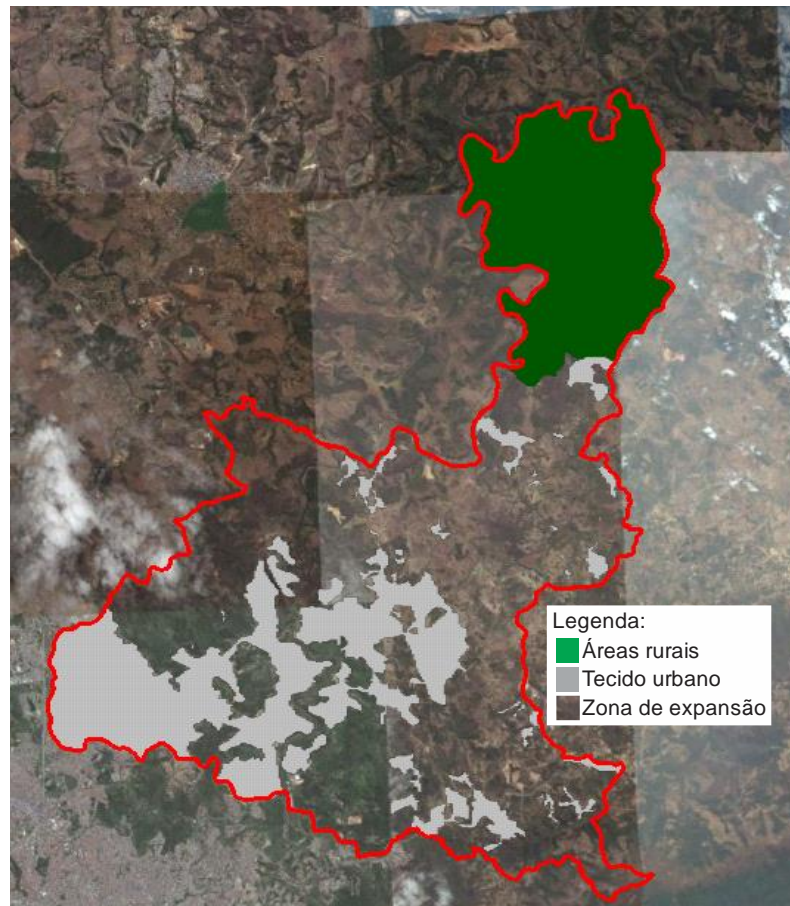
³² Atesto esta frase com base no meu trabalho realizado na Agência RMBH. Durante os mais de 3 anos que trabalhei lá, era comum o envio da documentação mínima para aprovação de parcelamentos do solo em que uma lei específica mais permissiva que a lei geral foi sancionada com repercussão específica a este empreendimento em aprovação. Quando não era uma lei específica, mudavam a própria lei geral. Além disso, a equipe da Diretoria de Regulação Metropolitana da referida Agência tinha dificuldades de acompanhar os processos legislativos municipais com impactos no dia a dia da diretoria.

base de análise consequências urbanísticas, isso porque, não existe nenhuma regulamentação de critério e diretrizes a nível federal, estadual, metropolitano e municipal para novas expansões urbanas.

As análises existentes partem exclusivamente do exame de pertencimento ou não das glebas em áreas urbanas e/ou de expansão urbana com base nas legislações municipais (aspecto que também define a análise da Agência RMBH). O INCRA, por sua vez, não questiona as legislações municipais que definem os perímetros urbanos e rurais. Logo, a permissividade de instalação de novos empreendimentos parte exclusivamente da análise dos gestores municipais, que na maioria das vezes não possuem capacidade técnica e institucional para lidar com os loteamentos e pressões advindas destes processos.

Considerando ainda que a grande maioria dos Planos Diretores Municipais, apresentam áreas de expansão extremamente generosas, a intenção do legislador quando redigiu o artigo 53 da Lei Federal 6.766/79 não logrou êxito.

Figura 7 - PERÍMETRO URBANO, TECIDO URBANO E ÁREAS RURAIS NO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA



FONTE: Elaborado pelo autor - 2019

Figura 8 - PERÍMETRO URBANO, TECIDO URBANO E ÁREAS RURAIS NO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA



FONTE: Elaborado pelo autor - 2019

Com base nos dois mapas apresentados, percebemos nitidamente como o tecido urbano é altamente fragmentado e como a delimitação das áreas rurais não foi pensada para direcionar e controlar a expansão urbana e finalmente, como as áreas de expansão urbana são generosas. Dessa forma, considerando que grande parte do território municipal é considerado como urbano ou de expansão urbana, descaracterizações de uso rural para urbano passam a ser possíveis em grande parte do território.

Um abertura legal importante fornecida pela Lei Federal 6.766/1979 está em seu artigo 15º, em que possibilita aos Estados regulamentarem por decreto o parcelamento do solo quando localizados em áreas de interesse especial³³, quando localizados em áreas limítrofe de

³³ Tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico.

municípios ou que pertença a mais de um município e quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000m².

Essa abertura legal é importante tendo em vista que as legislações que regulam o direito de uso dos imóveis sempre encontram grande resistência no legislativo, dessa forma, possibilitar ao executivo legislar e criar novas responsabilidades para os proprietários e empreendedores por decreto, possibilitou mais celeridade a estes processos legislativos.

2.2 - DECRETO ESTADUAL 44.646/2007

Em Minas Gerais a regulamentação da Lei Federal 6.766/1979 aconteceu somente em outubro de 2007 através do decreto 44.646, ou seja, 28 anos depois da promulgação da Lei Federal. Replicando a simplicidade da Lei Federal para as questões territoriais e urbanísticas, o Decreto Estadual pouco inovou nestes aspectos e se ateve mais aos procedimentos cartoriais, à representação técnica dos projetos de parcelamento e fluxos de aprovação.

Um avanço no quesito urbanístico foi a determinação de percentuais mínimos de transferência de áreas privadas para domínio público para a instalação de equipamentos públicos, áreas verdes e sistema viário, perfazendo um total mínimo de 35% da gleba: deste percentual incide o mínimo de 5% para áreas institucionais, 10% para áreas verdes, o percentual residual de 20% geralmente é utilizado no sistema viário³⁴.

Outro avanço urbanístico foi a determinação de parâmetros mínimos do sistema viário seguindo uma hierarquização³⁵ e o estabelecimento de um tamanho máximo de quadra. A definição destes dois parâmetros a nível estadual possibilitou uma melhoria significativa nos loteamentos, já que a execução de infraestrutura, em especial a pavimentação asfáltica, se mostra a parte mais onerosa dos loteamentos, dessa forma, a redução da cobertura asfáltica

³⁴ O maior custo na implantação de um loteamento reside na implantação das vias e execução da pavimentação, dessa forma, uma maneira de reduzir custos está no dimensionamento do sistema viário utilizando os parâmetros mínimos estabelecidos no Decreto Estadual mineiro (a legislação federal não determina dimensões mínimas para o sistema viário). Na prática, essa metodologia viabiliza empreendimentos que não utilizam os 20% de sistema viário, o percentual residual geralmente é direcionado para as áreas verdes, já que a área institucional ainda deve ter uma declividade máxima de 30%.

³⁵ Anexo único – Quadro 1, da Lei Estadual 44.646/2007.

nos loteamentos reduz seu custo para o empreendedor, mas impacta negativamente na mobilidade e acessibilidade dos mesmos.

No que tange o tema desta dissertação, o Decreto Estadual replica integralmente o artigo 53 do texto federal que dispõe sobre a descaracterização de imóveis rurais e adiciona um parágrafo único criando limitações à descaracterização.

Parágrafo único - Não será permitida a modificação do uso de propriedade rural situada na Zona Rural para fins urbanos, inclusive para a formação de parcelamentos como os denominados chacreamentos, sítios de recreio e afins.

Entendo que a inserção do parágrafo único ressalta o entendimento de que *chacreamentos, sítios de recreio e afins* são usos atrelados ao ambiente urbano, logo não poderiam se dar nas áreas rurais. Destaca-se ainda o fato de que o parágrafo não relaciona estes usos ao módulo rural mínimo, dessa forma seu conteúdo se torna mais enfático, pois independente do atendimento ao módulo rural mínimo, estes usos não podem se dar nas áreas rurais.

Esse impedimento converge com o Estatuto da Terra, Lei Federal 4.504/1964 que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, tendo em vista que a lei defende que a Função Social da Propriedade Rural se dá, entre outros itens, pela manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, por conseguinte, os sítios de recreio, chacreamentos e afins não poderiam ser considerados produtivos.

Estudo elaborado por Paula Santoro apresentado em 2014 apresentado em seu texto *“Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente”* demonstra que por mais que estes usos possam se associar a um caráter preservacionista, os municípios que regulamentaram um zoneamento possibilitando formas de ocupação dispersas - chácaras, sítio de recreio ou ranchos – não tiveram êxito, tendo em vista que:

...este zoneamento tem permitido a implantação de formas de ocupação urbanas mais densas (com lotes menores que o módulo rural); precárias, por não necessitarem da urbanização primária (infraestruturas urbanas) ou urbanificação secundária (equipamentos, serviços e outros usos), que tornam estas áreas urbanas com todos os seus atributos; sem qualidade ambiental, face ao maior adensamento

sem infraestrutura urbana, mas também por se darem sobre áreas de preservação permanente ou reserva florestal, não qualificando a ocupação em relação ao meio ambiente. (SANTORO, 2014, p. 3)

O estudo ainda aponta que geralmente estes zoneamentos acontecem sobre áreas repletas de cursos d'água, nascentes, lagos e represas, por vezes promovendo desmatamento e ocupação de áreas que prestam serviços ambientais importantes que garantem os aspectos de preservação que inicialmente atraíram estes usos.

No caso da RMBH, podemos chegar à mesma conclusão, se considerarmos que os municípios que notoriamente são reconhecidos por possuírem demanda por chacreamentos, sítios de recreio e afins estão localizados no vetor norte/sul. A norte, por exemplo no município de Jaboticatubas, o atrativo ambiental relevante é o Parque Nacional da Serra do Cipó, a sul temos os municípios de Brumadinho, Nova Lima e Rio Acima, com a APA Sul sendo considerada um atrativo ambiental, e a oeste temos a ocupação nas bacias de mananciais de Vargem das Flores em Contagem, Rio Manso e Serra Azul.

A partir disso, podemos atestar que a inclusão dessa proibição no Decreto Estadual foi exitosa, já que o critério estabelecido considerou como formas de uso urbanas as denominações de chacreamento, sítios de recreio e afins.

2.3 - LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

Por parte dos municípios da RMBH, seria necessário uma outra dissertação para discutir as diferenças e divergências legais nas regulamentações do parcelamento, uso e ocupação do solo nos diversos municípios. Irei apresentar somente um diagnóstico sobre a existência ou não das legislações que regem o tema (leis de perímetro urbano, leis de parcelamento do solo, leis de uso e ocupação), mas a simples existência das leis não garante seu cumprimento e nem mesmo a qualidade e exequibilidade do texto das leis frente aos desafios e problemas encontrados pelos municípios no controle e direcionamento do tecido urbano.

Cabe destacar inicialmente que atualmente os profissionais que atuam no planejamento urbano defendem a unificação das leis que regem os processos de expansão,

direcionamento, uso e ocupação do solo, porque é comum que a fragmentação dessas leis dificulte a visão geral destes processos, além do fato de que a própria teoria e prática do planejamento urbano evolui, fazendo com que esta evolução possa ser mais facilmente incorporada pelas leis que regulam o tema.

Tabela 2 - RELAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS QUE REGULAM A EXPANSÃO URBANA E USO DO SOLO EM MUNICÍPIOS DA RMBH E ANO DE PROMULGAÇÃO

MUNICÍPIOS	ANO PLANO DIRETOR VIGENTE	LEI DE PERÍMETRO	ANO LEI	LEI DE PARCELAMENTO	ANO LEI	LEI DE USO E OCUPAÇÃO	ANO LEI
Baldim	2012	Incorporada ao PD	2012	Incorporada ao PD	2012	Incorporada ao PD	2012
Belo Horizonte	2010	Incorporada ao PD	2010	Incorporada ao PD	2010	Incorporada ao PD	2010
Betim	2007	Incorporada ao PD	2007	Lei específica	2011	Lei específica	2012
Brumadinho	2006	Lei específica	Diversas	Lei específica	2003	Lei específica	2004
Caeté	2007	Lei específica	Diversas	Lei específica	1988	Incorporada ao PD	2007
Capim Branco	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2012	não possui	
Confins	2009	Incorporada ao PD	2009	Lei específica	1999	Lei específica	1999
Contagem	2018	Incorporada ao PD	2018	Incorporada ao PD	2018	Incorporada ao PD	2018
Esmeraldas	2016	Incorporada ao PD	2016	Incorporada ao PD	2016	Incorporada ao PD	2016
Florestal	2007	Lei específica	Diversas	Lei específica	1981	não possui	
Ibirité	1999	Incorporada ao PD	1999	Lei específica	1986	Lei específica	1984
Igarapé	2007	Incorporada ao PD	2007	Lei específica	2010	Incorporada ao PD	2007
Itaguara	2007	Lei específica	1994	Lei específica	2010	Lei específica	2010
Itatiaiuçu	2006	Lei específica	2003	Lei específica	1978	não possui	
Jaboticatubas	2016	Incorporada ao PD	2016	Incorporada ao PD	2016	Incorporada ao PD	2016
Juatuba	2008	Incorporada ao PD	2008	Lei específica	1998	Lei específica	1998
Lagoa Santa	2018	Incorporada ao PD	2018	Lei específica	2007	Lei específica	2008
Mário Campos	2007	Incorporada ao PD	2007	Parcialmente incorporada	2007	Parcialmente incorporada	2007
Mateus Leme	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2008	não possui	
Matozinhos	2001	Lei específica	2015	Lei específica	2000	Lei específica	2000
Nova Lima	2007	Incorporada ao PD	2007	Incorporada ao PD	2007	Incorporada ao PD	2007
Nova União	2005	Incorporada ao PD	2005	não possui		não possui	
Pedro Leopoldo	2016	Lei específica	2016	Lei específica	2008	Lei específica	2016
Raposos	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2006	Lei específica	2006
Ribeirão das Neves	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2009	Lei específica	2006
Rio Acima	2006	Incorporada ao PD	2006	não possui		Lei específica	2007
Rio Manso	2007	Lei específica	2011	Lei específica	2007	não possui	
Sabará	2015	Incorporada ao PD	2015	Lei específica	2004	Lei específica	2015
Santa Luzia	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2008	Lei específica	2008
São Joaquim de Bicas	2006	Incorporada ao PD	2006	Lei específica	2012	Lei específica	2012
São José da Lapa	2015	Lei específica	2014	Lei específica	1997	Incorporada ao PD	2015
Sarzedo	2006	Incorporada ao PD	2006	Incorporada ao PD	2006	Incorporada ao PD	2006
Taquaraçu de Minas		não possui		não possui		não possui	
Vespasiano	2006	Incorporada ao PD	2006	Incorporada ao PD	2006	Incorporada ao PD	2006

Fonte: Elaborado pelo Autor - 2019

Com base neste levantamento, podemos atestar que:

- Os municípios de Itaguara e Itatiaiuçu possuem Planos Diretores que são desvinculados das leis de perímetro, pois estas leis tem datas de promulgação anteriores às de seus Planos Diretores.
- Os municípios de Brumadinho, Caeté, Confins, Florestal, Ibirité, Itatiaiuçu, Juatuba, Matozinhos, Sabará e São José da Lapa, totalizando 10 municípios, utilizam-se de regras e procedimentos para promover o controle e direcionamento da expansão urbana em leis que antecedem a publicação de seus Planos Diretores.

- Os municípios de Nova União, Rio Acima e Taquaraçu de Minas não possuem nenhum regramento sobre a forma de se parcelar o solo; nestes casos, todo o procedimento se baseia nas regras da legislação federal e do Decreto Estadual. No caso de Taquaraçu de Minas não existe nem Plano Diretor para definir diretrizes gerais.
- Os municípios de Capim Branco, Florestal, Itatiaiuçu, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso e Taquaraçu de Minas não possuem nenhuma lei específica que dispõe sobre o uso e ocupação do solo. Conseqüentemente os esforços municipais para regular o direito de uso dos proprietários são bem reduzidos.
- Somente 8 municípios (Baldim, Belo Horizonte, Contagem, Esmeraldas, Jaboticatubas, Nova Lima, Sarzedo e Vespasiano) possuem um Plano Diretor desenvolvido de forma que os processos de expansão, adensamento e renovação urbana sejam regulados, prioritariamente, com base em uma única lei.

Ainda é possível atestar que 26 municípios, ou seja, 76% dos municípios metropolitanos da RMBH possuem leis diferentes, elaboradas em épocas distintas, ou não possuem leis para regular a expansão e o direcionamento do tecido urbano. Sem dúvida, este dado é grave, quando temos como objetivo garantir cidades mais compactas e um reconhecimento da importância das áreas e usos rurais como defendido pelo próprio PDDI, inclusive.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por mais que incida sobre as administrações municipais a obrigatoriedade da existência do Plano Diretor em conformidade com o Estatuto da Cidade desde 2005³⁶, temos ainda 2 municípios que mesmo após 17 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, ainda não possuem Plano Diretores seguindo as diretrizes e ferramentas da Lei Federal. São eles, Ibirité e Taquaraçu de Minas.

³⁶ Em maio de 2008 a Lei Federal Nº 11.673/08 dilatou este prazo até 30 de junho de 2008.

O Município de Ibirité possui um Plano Diretor aprovado em 1999³⁷, logo não está em conformidade com o Estatuto da Cidade. Seu texto original passou por processo de revisão em 2006, entretanto os trabalhos foram suspensos e em seguida encerrados. Em conversa com os gestores municipais, os mesmos informaram que grande parte dos conflitos relacionados à revisão do Plano Diretor estava nas definições de zonamentos urbanos, assim como a definição dos limites do que seria considerado urbano/rural. Os documentos levantados à época foram praticamente todos perdidos. A legislação urbanística vigente se encontra distribuída em vários textos legais que não dialogam com as diretrizes do Plano Diretor.

Algo semelhante acontece com o município de Taquaraçu de Minas, que até o momento não possui um Plano Diretor. Essa constatação ficou evidente em 2012, quando um processo de anuência corretiva³⁸ resultado de uma ação fiscal se iniciou na Agência RMBH. Como não havia Plano Diretor e legislações urbanísticas, a regularização do empreendimento se baseou nas regras da Lei Federal 6.766/1979 e do Decreto Estadual 44.646/2007, ambas regulamentações que dispõem sobre o parcelamento do solo.

Essa situação ensejou que a Agência RMBH a apoiar a elaboração do Plano Diretor para o Município de Taquaraçu de Minas, tendo em vista que o município possui menos de 4.000 habitantes e uma capacidade técnica, institucional e fiscal é bem reduzida. O trabalho se iniciou no final de 2012, ao longo de todo o trabalho houve uma resistência muito grande do legislativo por considerar que “*as áreas de expansão estavam muito reduzidas*” e as áreas verdes e de preservação estavam em desacordo com interesses particulares.

Após diversas conversas e reuniões, envolvendo inclusive o Ministério Público Estadual, através da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CPJHU, existiam 3 propostas de zoneamento para o território municipal. No final de 2015 o MPMG enviou uma Recomendação ao Executivo Municipal para que se decidisse sobre uma das propostas territoriais. Por ter sido no final de um ano que coincidiu com um final de mandato, a administração municipal seguinte só tomou conhecimento da

³⁷O município de Ibirité em 1991 possuía mais de 78 mil habitantes, dessa forma incidia sobre o município a obrigatoriedade de se ter o Plano Diretor com base no artigo 182 da Constituição.

³⁸Anuência corretiva é o procedimento de licenciamento que empreendimentos irregulares ou ilegais que foram fiscalizados são obrigados a fazer para se enquadrar na legislação.

Recomendação muito tempo depois e também não conseguiu resgatar as informações e propostas territoriais.

Ao longo de 2016 e 2017 foram diversas conversas realizadas pela Agência RMBH com representantes do poder público local e sociedade civil com fins de solução dos impasses territoriais, cogitando a possibilidade de se criar uma 4^a proposta, além de explicar de forma pormenorizada o significado e abrangência do Plano Diretor e como o mesmo poderia melhorar a governança territorial frente aos desafios encontrados. Os esforços não resultaram na aprovação do texto legal, em grande medida a negativa residiu no inconformismo de diversos detentores de poder de decisão sobre os impactos do Plano Diretor na regulamentação do direito de uso sobre o direito de propriedade.

Por fim, entendo que este caso retrata bem o distanciamento das gestões municipais (em especial nos municípios de médio e pequeno porte) em relação às legislações urbanísticas e principalmente na recusa de gestores públicos em aceitar a separação do direito de uso (direito de construir) em relação ao direito de propriedade. Acredito que isso acontece por pelo menos três motivos:

- **Limitações técnicas e jurídicas:** Diversos municípios não contam com quadros técnicos apropriados para se apropriarem das diversas legislações que incidem sobre o município e traduzi-las à sua realidade local. Nestes casos, as áreas rurais acabam se configurando em uma espécie de área de reserva para futuros empreendimentos, causando conflitos com a atividade agropecuária e também na defesa dos recursos naturais.
- **Ausência de fiscalização:** Há uma confiança muito grande de que bastariam as leis para que a população e gestores públicos se adequassem a elas, logo, novas obrigações são criadas, mas as ferramentas para garantir seu cumprimento e fiscalização não o são.
- **Relações e interesses pessoais:** Em diversos municípios, principalmente nos menores, as relações pessoais e a grande proximidade entre os gestores e os munícipes embaraça a aprovação de leis que repercutem diretamente na vida

das pessoas, em especial nas suas propriedades³⁹. Nenhum prefeito em uma cidade pequena quer multar e gerar “transtornos” para àquelas pessoas que estão em sua lida diária. Junto a isso, temos o fato de que muitas das vezes os próprios gestores são os maiores interessados na desregulamentação visando seus próprios interesses.

2.4 - ESTATUTO DA CIDADE – Lei Federal 10.257/01

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001 representou diversos avanços nos desafios da política urbana com o intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O texto da lei foi dividido nos seguintes capítulos:

- I. DIRETRIZES GERAIS;
- II. DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA;
 - Seção I – Dos instrumentos em geral;
 - Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - Seção III – Do IPTU progressivo no tempo;
 - Seção IV – Da desapropriação em pagamento de títulos;
 - Seção V - Da usucapião especial de imóvel urbano;
 - Seção VI - Da concessão de uso especial para fins de moradia;
 - Seção VII – Do direito de superfície;
 - Seção VIII – Do direito de preempção;
 - Seção IX - Da outorga onerosa do direito de construir;
 - Seção X – Das operações urbanas consorciadas;
 - Seção XI – Da transferência do direito de construir;
 - Seção XII – Do estudo de impacto de vizinhança.
- III. DO PLANO DIRETOR

³⁹ Isso explicaria como a grande maioria dos municípios não possui código de posturas ou quando possui, estes não aplicam multas.

IV. DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

V. DISPOSIÇÕES GERAIS

Considerando o avanço da lei e a abrangência de suas diretrizes e ferramentas frente às necessidades das cidades brasileiras, irei me ater um pouco mais no longo processo técnico e legislativo que resultou no Estatuto da Cidade.

Conforme citado no capítulo 1 desta dissertação, o longo período caracterizado pelas elevadas taxas de crescimento demográfico e migração fizeram com que um grande contingente de pessoas passassem a viver nas grandes cidades. Essas passaram a lidar com os efeitos nocivos da urbanização acelerada, sendo as respectivas administrações desprovidas de recursos financeiros necessários, meios administrativos adequados e instrumentos jurídicos específicos para fazer frente às demandas criadas.

Esse cenário de caos crescente resultou em movimentos populares de grupos de pressão, exigindo iniciativas do poder público visando a reversão deste quadro, como citado por Bassul:

Muito ativas na década de 1970, essas organizações, então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras. (BASSUL, 2010, p 72)

Esses esforços resultaram em um primeiro documento elaborado em 1963 no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ), no qual houve participação de políticos, técnicos e intelectuais. Este documento já defendia preceitos de maior justiça social e suas conclusões já continham recomendações para que o executivo federal encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política urbana e habitacional, contendo também diversos princípios e fundamentos para melhoria das cidades brasileiras (BASSUL, 2010, p 73). Seguem abaixo alguns itens extraídos do documento:

1. *“o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de Subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...)”;*

2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;

3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;

4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...)”;

5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;

6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;

7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;

8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado e público nesse setor”;

9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (BASSUL, 2010, p. 73)

Durante o regime militar, ocorreu no âmbito da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU, em 1976, a elaboração de um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, baseado na constatação de que “as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZZI, 2003, p. 53).

Soma-se a este momento, em 1982, a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de reservas de terra urbana com fins especulativos e entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto também propunha a

regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social.

A consolidação de diversas destas iniciativas resultou no projeto de lei 775/83, apresentado ao Congresso no governo do General João Figueiredo, que mesmo tendo sido dilapidado nos aspectos mais importantes, nunca foi colocado em votação. Seguem abaixo alguns itens da proposta de lei:

- 1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;*
- 2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;*
- 3. o direito de preempção (preferência);*
- 4. a taxaço da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;*
- 5. o direito de superfície;*
- 6. o controle do uso e ocupação do solo;*
- 7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;*
- 8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);*
- 9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;*
- 10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;*
- 11. o estímulo à participação individual e comunitária;*
- 12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*
- 13. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.*

Entretanto, esse trabalho não foi perdido, pois toda a discussão foi levada à Assembléia Constituinte em 1986 sendo parcialmente aprovado, resultando nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião

Como pode ser percebido, grande parte da discussão e das propostas não foi inserida no texto constitucional final. A continuidade dos trabalhos a partir deste momento resultaria futuramente no Estatuto da Cidade.

O projeto de Lei do Senado intitulado – Estatuto da Cidade – foi apresentado em 28 de junho de 1989. Obteve parecer favorável do relator ainda no Senado e foi encaminhado para a

Câmara dos Deputados, onde permaneceu por 11 anos tendo boa parte do seu conteúdo reformulado e/ou suprimido.

A trajetória do texto dentro da Câmara Federal passou por diversas dificuldades: diversos setores conservadores e ligados à construção civil e industrial se recusaram a iniciar qualquer tipo de conversa sobre a proposição. As alegações se pautavam no direito à propriedade e livre iniciativa, na recusa à possibilidade de se regulamentar o usucapião coletivo, relacionando-o ao estímulo de invasões. Muitos consideravam que o projeto “ *mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares*”, além de considera-lo uma proposição “*comunista*”. (DM, 1992, p. 34).

Em seu texto, Bassul (2010) cita que:

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei. (BASSUL, 2010, p. 81)

Em 1993 o texto já havia sido encaminhado a diversas comissões na Câmara dos Deputados e diversas audiências públicas foram realizadas dentro de cada comissão. Entretanto, seu relator, Deputado Luis Roberto Ponte (PMDB-RS) se recusava a entregar seu parecer final.

Do lado de fora do Congresso Nacional, a sociedade também atuava em polos igualmente confrontantes. O MNRU pressionava por meio “de notas públicas”, visando à retomada da tramitação do projeto” enquanto o empresariado atuava no sentido contrário, assim como também fazia a TFP, especialmente a partir de julho de 1992. “A TFP⁴⁰ lançou-se às ruas colhendo assinaturas para um documento pedindo aos parlamentares que não aprovassem esse projeto [antes de um plebiscito]. Realizada essa campanha, o projeto de Estatuto da Cidade sumiu da pauta (BASSUL, 2010, p. 83)

⁴⁰ Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade. Organização social de perfil ultraconservador, voltada para a defesa incondicional do direito de propriedade.

O texto de Bassul ainda cita que foram apresentadas cerca de 120 emendas parlamentares (a maioria de caráter conservador), o relator da proposta apresentou seu parecer final somente em 1996, despidendo o projeto original de sua abordagem conceitual, voltando-o mais para a instrumentalização para os municípios. Por fim, a forma encontrada para equilibrar a disputa foi a inserção de ferramentas “*benéficas para as atividades imobiliárias, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas*”(BASSUL 2010, p. 83) entre elas, destacam-se a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

No dia 29 de novembro de 2000 o texto com parecer favorável do deputado Inaldo Leitão (PSDB-PB) é finalmente votado, havendo unanimidade na aprovação. O projeto então foi encaminhado no dia 20 de fevereiro de 2001 para o senado, para que as alterações promovidas na Câmara fossem ratificadas. No Senado, encontrou um território menos hostil, como demonstra Bassul:

Relatado favoravelmente pelo senador Mauro Miranda (PMDB-GO), o projeto foi aprovado por unanimidade. Conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa que nascera sob pechas como “socialista e confiscatória” (TFP, 2004, p. 6) ou “um desrespeito ao direito do cidadão e à propriedade (BASSUL, 2010, p. 86)

Por fim, ainda restava a sanção presidencial, que de início encontrou entraves em um corpo jurídico conservador, alegando a impossibilidade de aprovação no aspecto textual que possibilitava a *concessão de uso especial para fins de moradia* em terras públicas, mas como a Constituição de 1988 (art. 183, § 3º) estabeleceu a impossibilidade de que os imóveis públicos pudessem ser adquiridos por usucapião, ou seja, de que a propriedade deixasse de ser pública e se transferisse ao particular. A opção encontrada foi vetar este dispositivo e aprovar o restante do texto, dessa forma, em 10 de junho de 2001 o Estatuto da Cidade tornou-se lei.

Analisando o texto do Estatuto da Cidade com ênfase no tema desta dissertação, percebemos pouca abrangência nos aspectos que repercutem nas áreas e usos rurais. O termo “rural” aparece somente no artigo segundo, que define as diretrizes gerais da lei:

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

Podemos considerar como simplista o objetivo geral de “*integração e complementariedade*” entre os usos rurais e urbanos. Entendo que, conforme apresentado neste capítulo, a formulação do Estatuto da Cidade e suas bases técnicas e legislativas são anteriores à própria Constituição Federal de 1988. Soma-se a isso o fato de que em 1964, já existia o Estatuto da Terra, Lei Federal 4.504/1964 que regulamenta a *Reforma Agrária e o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade*. Logo, existia, e ainda existe, uma diferenciação legislativa que rege os espaços urbanos e os rurais, diferenciação esta sobre a qual ainda incide um lapso temporal significativo, já que o Estatuto da Terra é de 1964 e o Estatuto da Cidade de 2001.

Durante este tempo as dinâmicas urbanas e rurais e suas relações possíveis modificaram-se, como apresentado no capítulo I, assim como ampliou-se a discussão a respeito do novo rural, das ruralidades dentro do urbano e da pluriatividades do rural, como será apresentado no capítulo III. Estas discussões não foram incorporadas aos trabalhos relativos à produção do Estatuto da Cidade e podemos comprovar isso tendo em vista que nos diversos documentos produzidos nas conferências e movimentos sociais urbanos citados neste capítulo, não vemos a menção a nenhuma dinâmica ou relação entre os usos rurais e os usos urbanos. O foco prioritário na produção do Estatuto da Cidade eram os problemas inerentes ao urbano, até porque, para as dinâmicas rurais já havia um Estatuto próprio.

O objetivo, portanto, se mostra simplista já que o Estatuto da Cidade não faz nenhum aprofundamento sobre quais poderiam ser estas integrações e complementariedades entre estas áreas. Podemos buscar algumas respostas analisando as proposições que fundamentaram o texto vigente.

2.4.1 – PROJETO DE LEI 755 DE 1983 – Primeira versão do Estatuto da Cidade

Aprofundando a análise do Estatuto da Cidade a partir das propostas legislativas que fundamentaram o texto atual, principalmente a proposta legislativa 775/1983 que

posteriormente virou o Projeto de Lei do Senado 181/1989. Irei apresentar aqui alguns indícios de como as áreas rurais estavam sendo tratadas, apresentando todos os artigos que remetem às dinâmicas rurais e suas relações com o urbano.

Partindo da primeira proposição, Projeto de Lei 775/1983:

Art. 1- O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

II - integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais;

Art. 2 Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

I - ordenação da expansão dos núcleos urbanos;

II - prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;

Art. 3 Para os fins desta Lei, consideram-se atividades de urbanização:

I - a transformação de área rural em urbana;

Art. 4 O território do Município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1 As áreas urbana e de expansão urbana serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subsequentes.

§ 3 Os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

Art. 14. Na promoção do desenvolvimento urbano, a união deverá:

I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;

II - estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a:

a) transformação da área rural em urbana;

A análise destes artigos demonstra que a primeira versão do Estatuto da Cidade apresentava um número superior de citações dos termos rural/rurais, entretanto, não podemos analisar o conteúdo e as intenções do texto legislativo com base somente nessas citações diretas.

Com o aprofundamento da análise, podemos atestar que a primeira versão era mais rígida em relação às conversões de rural para urbano, isso porque a proposta em seu artigo 3º definia que a simples conversão de área de uso rural para urbana já seria considerada como urbanização. Nos moldes da legislação vigente, trata-se somente de uma expectativa de urbanização. Além disso, o artigo 14º definia que compete à união a definição de diretrizes gerais relativas à transformação da área rural em urbana. A lei vigente deixou a cargo dos municípios a definição desses critérios.

Outra diferença reside no fato de que o texto original apresentou uma regra clara sobre como deve ser feita a mensuração das áreas de expansão. Em seu artigo 4º a lei estabelecia que as áreas de expansão *serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subsequentes*. A utilização deste critério iria remodelar por completo a grande maioria dos mapas de zoneamento presentes nos Planos Diretores vigentes da RMBH, pois como já citado, não há nenhum regramento que define esta mensuração e, por isso, a grande maioria dos Planos Diretores estipulou zonas de expansão bem generosas, possibilitando a constituição de um tecido urbano bem disperso. Além disso, o texto define que *os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano*, regra semelhante que foi inserida somente em 2015 pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal 13.089/2015.

2.4.2 – PROJETO DE LEI 181-1989 – Segunda versão do Estatuto da Cidade

Continuando a leitura das leis que embasaram o Estatuto da Cidade, trago agora o Projeto de Lei do Senado 181 de 1989 que recebeu o número de 5.788/90 quando chegou na Câmara dos Deputados. Mais uma vez, irei apresentar as citações que possuem algum impacto nas dinâmicas urbanas/rurais.

Art 2 - A Entende-se por Política Urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o direito à cidade e à interação desta com o ambiente rural.

Art. 6 - Constituem objetos da Política Urbana:

II - as interrelações entre o Urbano e o Rural;

Art. 10 - A Política Urbana deverá ser orientada pelas seguintes diretrizes gerais:

VI - integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais;

Art. 12 - A política de ordenação do território engloba o conjunto de ações públicas e privadas sobre:

II - a integração Cidade/campo,

Art. 41 - O Plano Diretor terá, devidamente adaptadas às peculiaridades locais, as seguintes diretrizes essenciais:

II - definir as áreas urbanas e de expansão urbana, com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos;

III - vedar o parcelamento, para fins urbanos, nas áreas rurais;

IV - exigir que os projetos de conversão de áreas rurais em urbanas, na forma do Estatuto da Terra, sejam previamente submetidos ao governo municipal e analisados à luz do Plano Diretor;

Art. 42. O Plano Diretor incluirá necessariamente e expressamente:

I - programa de expansão urbana;

§ 1 O programa de expansão urbana deverá:

a) identificar e mencionar os eixos naturais de desenvolvimento da cidade, antecipando-se aos processos espontâneos;

b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;

c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;

d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;

e) orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade;

Art. 46. São áreas de urbanização restrita as que apresentam uma ou mais das seguintes características:

V - conveniência de conter os níveis de ocupação da área.

Art. 50. Até a aprovação do Plano Diretor dependerão de leis a serem aprovadas pelo voto de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores:

II - criação de novas áreas de expansão urbana;

III - incorporação de novas áreas urbanas;

Analisando e comparando os dois textos com foco nos impactos nas áreas e usos rurais, é possível perceber uma similaridade entre os textos. A segunda versão avança um pouco mais e apresenta novas regras sobre as normas e procedimentos para promoção de novas expansões urbanas e conversões de rural para urbano, mantendo a regra de que a área de expansão seja definida *com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos*.

O texto indica inclusive a necessidade de um plano de expansão urbana indicando os eixos naturais de desenvolvimento da cidade (antecipando-se aos processos espontâneos), devendo determinar ainda os processos de incorporação de novas áreas urbanas, orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade. Podemos supor que este item veio a se transformar futuramente no “projeto específico” apresentado pelo artigo 42-B inserido no Estatuto da Cidade em 2012.

Os dois documentos não nos dão pistas sobre qual a integração e complementariedade entre as áreas urbanas e rurais que se quer promover pelo Plano Diretor a ser criado, mas é inegável que os dois documentos demonstram uma grande preocupação em se criar cidades mais compactas, restringindo o dimensionamento das áreas de expansão e dotando os municípios de maior domínio sobre os processos de parcelamento do solo.

Entretanto, infelizmente essa preocupação não persistiu no texto aprovado em 2001. O Estatuto da Cidade aprovado não determinou um critério para mensuração das áreas de expansão, nem mesmo expôs a necessidade de se criar um critério a nível federal, estadual, metropolitano e municipal para tanto. Além disso, não considera como urbanização o processo de descaracterização de uso rural para urbano; não especifica um quorum mínimo para aprovação de leis que promovam novas expansões e incorporações de áreas urbanas; não exige um plano para as áreas de expansão urbana, nem apresentou a figura da urbanização restrita, como uma forma de conter níveis de ocupação de uma área.

Por fim, o texto aprovado em 2001 manteve somente a diretriz geral de *integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência*, mas que ao mesmo tempo não apresentou indicações do que isso implicaria na definição dos planos, programas,

projetos e ações que deveriam estar presentes nos Planos Diretores compreendendo todo o território municipal.

2.5 – ESTATUTO DA METRÓPOLE – Lei Federal 13.089/15

O projeto de lei 3.460 de 2004 foi a primeira proposta com objetivos claros de estabelecer diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com fundamento no art. 21, incisos IX, XV e XX, da Constituição Federal (CF), autodenominada “Estatuto da Metrópole”.

O relatório de tramitação da proposta de lei (2013, p 2) relata que o texto tinha como objetivos gerais da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, a promoção:

- da elaboração e execução de planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- da elaboração, pela União, de critérios técnicos de referência nacional contemplando aspectos estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais na rede brasileira de cidades, visando à classificação de Municípios e à caracterização de unidades regionais urbanas;
- da cooperação entre os entes federados componentes de unidades regionais urbanas, visando ao compartilhamento de informações estatísticas, geográficas, geológicas e cartográficas e à integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

A proposta de lei, obedecendo ao rito existente na Câmara dos Deputados, foi distribuída em diversas comissões mas não chegou a ser apreciada em plenário, dessa forma, em 2011 com o término da legislatura, foi arquivada. Sendo desarquivada 2 meses depois, entretanto, a redistribuição para as comissões aconteceu somente um ano depois, instituída em 18 de abril de 2012.

O relatório apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, sob coordenação do Deputado Zezéu Ribeiro apontou uma série de inconstitucionalidades no

texto, tendo em vista que pela Constituição Federal em seu artigo 25, caberia aos Estados legislar sobre regiões metropolitanas.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, 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.

Entretanto, o próprio relatório aponta que poderia haver possibilidade da União legislar sobre este assunto:

Por outro lado, a União tem competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal para legislar acerca do direito urbanístico (art. 24, I, da Carta Magna). Nesse âmbito, é possível estabelecer normas que digam respeito à questão urbanística relativa às regiões metropolitanas. A União pode, também, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, nos termos do art. 21, inciso XX, da Constituição. As normas de aplicação nacional nesse campo, todavia, não podem invadir a competência estadual para disciplinar suas regiões metropolitanas, descendo a minúcias do funcionamento das mesmas. (RELATÓRIO DE TRAMITAÇÃO, p 6)

Outras inconstitucionalidades são apresentadas atreladas aos seguintes itens: invasão de competência estadual, invasão de competência privativa do Poder Executivo Federal, aumento de despesa decorrente de proposta parlamentar, aumento de despesa decorrente de proposta parlamentar de tema privativo do Poder Público Federal, violação do princípio da separação entre os poderes.

Na análise do mérito da proposta, por mais que aponte diversos aspectos positivos da proposição de lei, estabelece a seguinte crítica:

De pronto, questiona-se o foco no “planejamento regional urbano”, visto que, tecnicamente, o planejamento regional envolve uma série de outros aspectos além da questão urbana, os quais não devem ser tratados de forma desconectada. O tratamento da questão regional não pode restringir-se ao aspecto urbano, mas deve abranger ações articuladas para a correta exploração das diferentes realidades regionais, bem como para a construção de uma referência territorial sólida que dê suporte ao planejamento regional e integre estratégias de ações urbanas e regionais. (RELATÓRIO DE TRAMITAÇÃO, p 10)

Demonstrando que desde a primeira proposta legislativa, o foco se limitava nos aspectos de planejamento territorial inerentes ao urbano, desconsiderando as diferentes realidades regionais.

O primeiro texto apresentado em 2004 possuía 38 artigos, a análise da CCJ apontou que destes, 19 eram inconstitucionais ou injurídicos⁴¹. Dentre as emendas parlamentares ao texto, 18 foram rejeitadas de um total de 48 emendas. Dessa forma, podemos constatar que a questão metropolitana no Brasil possui um entrave significativo que reside no compartilhamento de atribuições e responsabilidades dos entes federados expressa na Constituição Federal, no que se refere ao tema urbanístico e metropolitano.

Por fim, o relator apresenta um texto substitutivo e recomenda sua aprovação. O texto seguiu o trâmite dentro do Congresso Nacional resultando em sua aprovação. Mas foi sancionado com veto parcial relativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado. Veto este que foi mantido pelo Congresso Nacional.

O Estatuto da Metrópole, aprovado em janeiro estabeleceu 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 - PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. Pode-se dizer que o texto teve seu início a partir dos resíduos deixados pelas exclusões de artigos do Estatuto da Cidade. A análise comparativa entre os textos da primeira versão do Estatuto da Cidade – PL 775/83, segunda versão - PLS 181/89 e versão aprovada em 2001, permite-nos concluir isto.

A primeira versão do Estatuto da Cidade– PL 775/83 - apresenta algumas regras e exigências sobre a compatibilização dos Planos Diretores Municipais com o planejamento metropolitano, além de criar a obrigatoriedade de que órgãos federais e estaduais que atuem nos municípios metropolitanos tenham que obedecer às disposições, programas e projetos do Plano Metropolitano.

A segunda versão do Estatuto da Cidade – PLS 181/89 apresenta um esboço sobre a governança interfederativa, define algumas funções públicas de interesse comum, gestão

⁴¹ A lei deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos itens analisados, no qual o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final da norma jurídica, tornando-a injurídica.

financeira, contribuições compulsórias e prestação de contas, além da necessidade da participação popular nos organismos de gestão.

A versão final do Estatuto da Cidade não detalhou nem manteve nenhum destes itens. O aspecto mais relevante apresentado pelo texto vigente foi a criação da obrigatoriedade de que municípios pertencentes à regiões metropolitanas possuam Planos Diretores⁴². Por conseguinte, devido à ausência de referências ao planejamento territorial nas metrópoles, passou a ser evidente a necessidade de uma legislação mais completa sobre o tema das regiões metropolitanas.

O Estatuto da MetrÓpole aprovado em janeiro de 2015 também não avançou na compreensão sobre a integração e a complementariedade possíveis entre o urbano e o rural. É possível dizer que o texto foi simplista, se considerarmos esta definição contida na lei:

“Art. 2o Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrÓpole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;”

A definição contida na lei é reducionista pois exclui as interações que acontecem para além da malha urbana conurbada pela integração dos sistemas viários, mas que mantêm algum nível de interdependência, como é o caso das áreas de produção agropecuária e das diversas formas de ruralidade que acontecem no entorno destes tecidos urbanos.

Além da governança interfederativa das funções públicas de interesse comum - FPIC⁴³, outro ponto importante exigido pela lei está na obrigatoriedade de que as regiões metropolitanas elaborem seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI. O próprio título do plano – PDUI – mostra um descaso com tudo que não é urbano, ou pelo menos não sugere qualquer integração. De acordo com a lei, o PDUI deve conter minimamente:

⁴² Antes disso a obrigatoriedade era somente para municípios com mais de 20 mil habitantes, definido pela Constituição Federal de 1988.

⁴³ Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições;

VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Novamente, o texto da lei não apresenta nenhuma definição que englobe o planejamento das áreas e usos rurais, nem mesmo reconhece a importância desta dinâmica e dependência do urbano em relação aos usos rurais possíveis, sejam eles contemplativos, recreativos ou produtivos. Dessa forma, o Estatuto da Metrópole reforça o urbano na temática do planejamento territorial e não traz novidades acerca da integração e complementariedade entre as áreas e usos rurais, como apontado pelo próprio relator da proposta.

2.6 – ESTATUTO DA TERRA – Lei Federal 4.504/1964

Até o momento, nenhuma lei apresentada conseguiu definir com clareza a importância do desenvolvimento e planejamento das áreas e usos rurais para o equilíbrio urbano. Assim para a continuidade dessa dissertação, passa a ser essencial a busca por algumas respostas no próprio Estatuto da Terra, Lei Federal 4.504/1964.

Durante a pesquisa para escrita desta dissertação, em especial este capítulo, foram poucos os textos encontrados que tratam do processo legislativo a que foi submetido o texto do Estatuto da Terra. A maioria dos textos possuem aspectos prioritariamente jurídicos, analisando a abrangência e efetividade de diversos artigos da lei. Entendo que a pouca produção acadêmica sobre o Estatuto da Terra pode estar atrelado ao momento histórico

existente durante sua concepção e publicação, tendo em vista que o Brasil passava por uma ditadura militar, momento delicado de nossa história em que a transparência e respeito aos ritos democráticos não eram amplamente defendidos pelo governo.

Portanto, irei me ater mais no momento histórico e socioeconômico que o Brasil passava na época, que impôs uma resposta conforme definido no Estatuto da Terra.

Devemos partir de uma questão fundamental segundo a qual em qualquer lugar do mundo, nenhum bem rural é produzido sem terra. Dessa forma, se faz necessário um conjunto de regras que coordenem a propriedade e uso da terra. O conjunto das normas e instituições que regulam a questão agrária é fundamental para que os investimentos sejam realizados e a produção aconteça (SCHIMTZ; LOBO, 2014, p 578).

De acordo com o mesmo autor (p 581) o início do movimento social rural voltado para defesa da melhor distribuição de terras no Brasil data ainda do período colonial. Atribui-se isso ao problema gerado desde nosso período de colonização no século XVI, momento em que as terras foram divididas em capitanias hereditárias e do sistema de sesmarias, gerando desde o início, uma grande concentração de terras nas mãos de poucas pessoas.

Mas o ápice deste descontentamento viria acontecer no período de 1949 a 1964 *quando os sindicatos de trabalhadores rurais passaram a se organizar mais intensamente, com maior parcela dos trabalhadores sindicalizados e apoio constante do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Ademais, o trabalho do PCB foi no sentido de que os trabalhadores rurais deveriam fazer parte da classe trabalhadora em geral, organizados e mobilizados juntamente com os operários urbanos, fortalecendo, assim, o proletariado* (SCHIMTZ; LOBO, 2014, p 581).

Com o golpe militar em 1964, (no qual foi apoiado por fazendeiros, usineiros e parte dos políticos, especialmente os do Rio Grande do Sul e de São Paulo, voltados à tentativa de pôr fim a reforma agrária) cerca de 80% dos registros de sindicatos de trabalhadores rurais foram cancelados, preservando somente aqueles que não possuíam vínculos com partidos comunistas, considerando que grande parte da preocupação dos militares era com o comunismo, como destaca o autor:

De maneira geral, a maior preocupação do governo militar era com o proletariado e o ambiente urbano, pois, no meio rural, a defesa dos interesses comunistas estava menos desenvolvida. Em outras palavras, os governos militares não tinham uma

relação forte e sólida com os interesses dos latifundiários e burgueses; seu interesse principal era controlar e erradicar o movimento comunista, que representava, em verdade, fatores econômicos difusos e especialmente urbanos. (SCHIMTZ; LOBO, 2014, p 582).

De acordo com o texto, por não tocar no assunto latifúndio, o Estatuto representou o esvaziamento da luta pela reforma agrária, pois alterar as relações de propriedade representaria uma real revolução política, algo que seria *intolerável para as oligarquias, o establishment político, os militares, parte da burguesia urbana, setores da classe média* (SCHIMTZ; LOBO, 2014, p 583).

Parte do esvaziamento da luta camponesa se deve ao fato de que antes do Estatuto da Terra a luta focava no ataque ao latifúndio, após Estatuto a luta passou a ser pela defesa de seu texto como ferramenta, que por vezes era utilizado para remoção de eventuais conflitos no campo. Comprovando o intuito da lei de manter um controle sobre as populações camponesas.

Estudos realizados a partir do censo de 1970, demonstram um aumento de área nas propriedades com menos de 10 hectares, que oscila um pouco nos anos que se seguem. Essa oscilação também é observada no extrato de maior área (SCHIMTZ; LOBO, 2014, p 585).

De acordo com estudo realizado por Nascimento (2017) com os dados entre 2003 e 2010, a grande propriedade rural no Brasil teve um aumento de 4,5%, sendo que o percentual de terras improdutivas aumentou 9,1%, representando 40% de todo o nosso território. Constatando que a existência de um processo de assentamento não teve relação direta com a desconcentração da terra e uma reforma agrária efetiva.

Os dois estudos realizados em épocas distintas apontam para uma conclusão semelhante, por mais que exista uma alteração na estrutura fundiária no sentido de melhorar a distribuição, as grandes propriedades continuam preservadas e em certa medida, aumentaram.

A má distribuição de terras pode ser entendida em duas frentes: a primeira diz respeito a distribuição para fins produtivos, atendendo aos anseios da reforma agrária, a segunda diz respeito a distribuição de terras em um sentido de pulverização populacional dentro de um território com dimensões continentais, voltada para a melhoria da densidade populacional em diversos locais, neste quesito o Estatuto da Terra define mecanismos e regras para promover a colonização de nosso território.

A importância deste assunto tem reflexo no texto da lei, como pode ser percebido ao longo de todo o Capítulo II, que trata dos diversos critérios para promover a colonização de terras, sejam estas feitas pelo poder público ou mesmo por particulares, visando a melhor distribuição das pessoas no território nacional. Na época de sancionamento da lei, o governo nacional via como estratégica a melhor distribuição da população, para fins de soberania territorial e equilíbrio das populações nos grandes centros urbanos.

Feita a distribuição de terras, se faz necessário definir quais são os parâmetros para considerar a terra como produtiva, ou em outras palavras, como considerar que a Função Social da propriedade rural está sendo cumprida. O texto legal trás a seguinte definição:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;*
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;*
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;*
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.*

Entretanto, a lei definiu o critério para garantir a função social da propriedade rural, mas não pormenorizou os parâmetros que garantem os níveis satisfatórios de produtividade e segurança da conservação dos recursos naturais. Dá mesma forma, não estabeleceu mecanismos de fiscalização.

Nesta Lei Federal as responsabilidades atribuídas aos municípios se resumem à celebração de convênios voltados à reforma agrária, desapropriações e repasses de recursos, em alguns casos condicionados ao atendimento da função social estabelecida pelo artigo 2º.

O texto não faz nenhum aprofundamento sobre as relações de integração com o ambiente urbano, sem nem mesmo citar o termo “urbano”. Portanto, não cita bases para a alteração rural/urbana ser entendida como criação de valor pela ação do Estado, portanto a ser

utilizada, pelo menos em parte, como recurso público e objeto de políticas de planejamento e gestão municipal.

Até 2015 a Instrução Normativa INCRA 17-B de 1980, que dispõe sobre o parcelamento do solo em áreas rurais, define que nos casos de “*parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana*”, é necessário uma série de requisitos voltados ao aproveitamento produtivo do solo, como por exemplo:

- *indicação das culturas existentes, dos campos, matas, capoeiras, e áreas não aproveitáveis;*
- *informações sobre o clima, vegetação, relevo, informações sobre os solos do imóvel e o seu potencial agrícola;*
- *indicação se no imóvel será aplicada a exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista;*
- *apresentar, quando se tratar de imóvel destinado a exploração agrícola, programação consubstanciada nos seguintes critérios:*
- *comprovação da viabilidade técnica e econômica das culturas selecionadas;*
- *uso adequado dos recursos naturais, especificação das técnicas de manejo do solo e dos tratos culturais a serem empregados;*
- *plano de exploração ajustado ao calendário agrícola determinado para a região e para as culturas programadas;*

Por fim, a instrução ainda estabelecia que *área mínima de cada lote, não poderá ser inferior ao módulo da exploração prevista ou à fração mínima de parcelamento, da respectiva zona típica* (IN-INCRA-17-B). Devendo o projeto ser aprovado pelo INCRA e submetido a registro.

Com base nestes critérios, fica nítido a defesa de que esta modalidade de parcelamento tenha a obrigatoriedade de serem produtivos.

Entretanto, com a revogação da Instrução Normativa 17-B em março de 2015 toda a responsabilidade sobre os parcelamentos rurais passou a ser dos municípios, sendo que os municípios metropolitanos não possuem regramentos semelhantes ao existente na Instrução Normativa, dessa forma, o parcelamento rural atualmente na RMBH não dispõe de regramentos que garantam a sua finalidade definida no Estatuto da Terra.

Na prática, o que se percebe na RMBH é a utilização da figura do parcelamento rural, obedecendo o Módulo Rural⁴⁴ mínimo (todos os municípios da RMBH são de 2 hectares), realizado nas áreas rurais municipais, mas cuja finalidade é de se criar sítios de recreio, chacreamentos e afins. Entretanto essa modalidade de parcelamento, além de não doar nenhuma área para constituição de equipamentos públicos, comunitários, sistema viário e áreas verdes, ainda divide o Módulo Rural Mínimo a partir da comercialização de frações do terreno. Dessa forma, configura-se em uma espécie de burla da função social da propriedade, neste caso, a propriedade rural.

Cito ainda que conforme apontado anteriormente no sub-capítulo 2.2 - *Decreto Estadual 44.646/2007*, estas figuras de urbanização são consideradas urbanas.

Todo e qualquer parcelamento do solo é regido por um destes dois diplomas legais: o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) ou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), sendo que a incidência da lei depende da convergência entre a finalidade do parcelamento e da situação do imóvel (se em zona rural ou urbana).

Por fim, entendo que o Estatuto da Terra também não agrega à discussão sobre a integração e complementariedade do urbano e do rural, demonstrando também que a atuação do INCRA na fiscalização de seus parcelamentos, não tem se mostrado exitosa.

Para continuidade dessa dissertação, se faz necessário, entretanto, o balizamento com informações sobre as dinâmicas que afetam as áreas rurais, assim como uma breve contextualização teórica sobre as mesmas.

3 – DINÂMICAS RURAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS

O presente estudo busca trazer uma análise mais prática acerca das relações de integração e complementariedade do urbano/rural a partir do planejamento territorial municipal e metropolitano, estabelecido prioritariamente a partir dos Planos Diretores

⁴⁴ O módulo rural é o imóvel rural com área mínima suficiente para que uma família possa viver e progredir com a sua exploração". O módulo rural é definido para cada região do país e para cada tipo de atividade a ser nele praticada. Em termos práticos, o módulo rural é uma unidade de medida agrária, variável de região para região, de acordo com o tipo de exploração, sendo empregado para definir o tamanho da propriedade familiar e, por conseguinte, definir latifúndio e minifúndio (ALMEIDA; SARDAGNA, 2000, p 213)

vigentes e sancionados pela obrigatoriedade advinda do Estatuto da Cidade em 2001. Isso posto, grande parte das citações e estudos presentes apresentam a definição territorial do urbano e o do rural como parte de um leque de ferramentas de planejamento para induzir ou cercear determinadas ações privadas e públicas dentro dos municípios, de forma a controlar e direcionar a expansão urbana.

Entretanto, existe uma longa produção teórica e crítica que busca analisar o urbano e o rural a fim de traçar conceitos e até mesmo questionar essa diferenciação. Portanto, antes de adentrar de forma mais ampla no debate sobre a relação dos impactos do planejamento territorial (ou da falta dele) nas áreas e usos rurais, cabe uma análise mais aprofundada das questões conceituais sobre o que se entende atualmente como rural.

A desconstrução do rural inicia-se com o processo de industrialização, pois a produção agrícola perde sua autonomia e significância a partir do momento em que os produtos industrializados alcançaram um patamar comercial e de importância econômica de primeira ordem. Em seguida, a própria produção agrícola se converte num setor da produção industrial, subordinada aos seus interesses e exigências e por fim, dependente da própria indústria e seus produtos (LEFEBVRE, 1970).

Crescimento econômico, industrialização, tornados ao mesmo tempo causas e razões supremas, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, regiões, nações, continentes. Resultado: o agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ela se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria. (LEFEBVRE, 1970, p. 17)

Para o sociólogo Henri Lefebvre, este cenário apontaria para a *urbanização completa da sociedade*, mesmo que ainda de forma virtual, ou seja, a urbanização, ou o tecido urbano, eliminaria (expressão usada pelo próprio sociólogo) o que ainda existe da vida agrária. O tecido urbano não se resumiria somente às áreas parceladas e edificadas, o sentido é mais amplo, aborda todo o conjunto de manifestações de predomínio da cidade sobre o campo. Dessa forma, chácaras de segunda moradia, ranchos improdutivos, o asfalto, pequenos mercados, entre outros, se traduzem na manifestação da cidade no campo sob a forma de tecido urbano, além do fato de que as grandes produções agrícolas globais de exportação estão subordinadas ao urbano, pois são necessárias para a reprodução da cidade, além de serem produzidas industrialmente.

Para Monte-Mór (1994), quando a cidade domina o campo nas esferas políticas e econômicas, além do domínio da sua capacidade produtiva e de geração de riqueza, tem-se então uma sociedade urbanizada como um todo. Neste cenário, cidade e campo são redefinidos pela lógica industrial e subordinados à produção e acumulação capitalista, perdendo suas características iniciais. Os adjetivos ligados ao urbano e ao rural passam a representar somente fragmentos de suas origens. Por conseguinte, seus conceitos não estão mais ligados a realidades concretas e reconhecíveis contemporaneamente.

Trata-se da *urbanização extensiva*, definida pelo mesmo autor, que expressa o seguinte:

... processo amplo de urbanização, para além das cidades e atingindo o campo e virtualmente todo o espaço nacional, essa síntese dialética que supera a relação cidade-campo dentro de uma lógica coletiva e política, centrada na luta pela vida cotidiana e privilegiando os aspectos da reprodução social, apresentando densidade, tamanhos e formas de organização sócio-espacial variadas mas toda ela dentro de uma lógica urbano-industrial. A urbanização extensiva, na verdade, nasce nas áreas metropolitanas e nas cidades grandes, transborda sobre seu espaço imediato, mas se estende (virtualmente) pelo espaço regional e nacional como um todo, todo ele cortado e integrado a essa centralidade urbano industrial. (MONTE-MÓR, 1994, p. 16).

Preliminarmente, na linha de entendimento de ambos autores, caberia a conclusão que o rural não existiria mais, a urbanização/industrialização alcançou todo o território e a dependência do campo em relação a todas as dinâmicas e manufaturas que o urbano gera e detêm, o mantém atrelado e vinculado diretamente.

Mas a afirmação não é simples de ser sustentada, além de ser um campo teórico bem conflituoso, pois o sentido cultural ligado ao campo ainda persiste. O rústico, a simplicidade, o conhecimento local, a horta caseira, o fogão a lenha, o queijo fresco, os produtos artesanais, os aspectos ligados a paisagem, bucolismo, ou seja, a ruralidade, ainda existe e atualmente, ganharam uma nova força significativa. Fato que pode ser comprovado pelas várias manifestações de comunidades rurais na RMBH que opinaram pela não inclusão de suas áreas em perímetros urbanos, em algumas situações foi solicitado o retorno de suas propriedades como áreas rurais durante os processos de revisão de Planos Diretores e exigiram também o retorno da cobrança do ITR tendo em vista que são propriedades produtivas onde existe o interesse de assim permanecerem. Em outra vertente, mas dentro da mesma dinâmica,

produtores rurais e agricultores familiares que participaram do processo de revisão dos Planos Diretores Metropolitanos⁴⁵ exigiram maior acesso a políticas públicas voltadas às áreas e usos rurais.

A atração por estes espaços rurais ganha visibilidade a cada feriado, como pode ser comprovado pelos longos congestionamentos que afetam as saídas das grandes cidades. No caso da RMBH esse fluxo se concentra na saída pela BR-040 BH-Rio, com um público majoritariamente de média e alta renda que busca os diversos condomínios fechados na região de Nova Lima, Brumadinho e Rio Acima; outro foco de congestionamentos é encontrado na BR-381 BH-ES, na qual os municípios de Santa Luzia, Sabará (em especial o distrito de Ravena) e Caeté, por sofrerem um intenso processo de parcelamentos irregulares⁴⁶ às margens da BR-381, possuem um público de renda mais baixa. Há que se falar também na saída por Lagoa Santa sentido Jaboticatubas, município de grande extensão territorial no qual está situado o Parque Nacional da Serra do Cipó, localidade de grande procura devido à natureza exuberante e recursos hídricos dotada de ampla infraestrutura turística. Nestes exemplos também é possível perceber diversas manifestações de vida urbana no “campo”, através dos condomínios fechados, chacreamentos, pousadas, áreas de turismo ecológico, hotéis fazenda e o comércio de atendimento a esses públicos.

Mas a manutenção dessa ruralidade na atualidade se mostra mercantilizada, como mais uma forma de *monetização de um estilo de vida*, como aponta João Rua:

Atualmente, a essas condições já tradicionais, são incorporados novos papéis, integrados a um movimento de ressignificação do rural, em que a natureza e as “atravidades” do campo, tornam-se mercadorias valiosas. Não se trata apenas da terra ou do trabalho a ela incorporado. Trata-se de novos atributos, muitas vezes imateriais, em que valores ligados à natureza, à paisagem, à exploração do trabalho em áreas rurais, obrigam-nos a repensar a própria teoria da renda da terra. (RUA, 2006, p.83)

⁴⁵ Mais a frente será tratado este processo de revisão dos Planos Diretores Metropolitanos.

⁴⁶ O processo de parcelamento do solo às margens da BR-381 nos municípios de Santa Luzia, Sabará e Caeté se caracteriza em sua maioria por parcelamentos rurais obedecendo ao módulo rural mínimo de 20.000 metros e que depois são fracionados em lotes menores. Estes parcelamentos não são submetidos à análise dos poderes públicos locais por não haver regimentos claros sobre as formas de se parcelar as áreas rurais. A ausência de fiscalização e de aplicação de multas resultou em uma ocupação fragmentada e totalmente precária em infraestrutura urbana.

Aspecto que pode ser atestado pela grande quantidade de novos condomínios fechados que são realizados em municípios da RMBH que possuem um atributo paisagístico significativo, como Jaboticatubas, Rio Acima, Nova Lima, Brumadinho e em menor grau, Raposos.

As manifestações dessa lógica capitalista na produção do espaço rural são denominadas pelo autor como “urbanidades no rural”. Este novo rural se distancia do agrícola, a produção agrícola passa a se vincular às grandes produções para fins de exportação e produção de proteína animal, também de exportação. O novo sentido do rural se aproxima do urbano, mas preservando suas especificidades ligadas ao bucolismo e aos modos de vida.

Nessa linha o autor aponta a pluriatividade que os ambientes rurais passam a ter, mesclando atividades não agrícolas (de caráter urbano) e agrícolas no espaço rural. Isto acontece devido a uma maior mecanização da produção, permitindo um menor tempo de trabalho despendido às áreas cultivadas e cultiváveis, possibilitando maior tempo para o agricultor e seus familiares se dedicarem a outros trabalhos fora da unidade produtiva dedicando-se à prestação de serviços, entre outros.

Esta pluriatividade facilita o projeto coletivo de incorporação de gerações e permanência nas áreas rurais para todos os membros da família, mostrando, portanto as “urbanidades no rural”. Esse processo pode ser considerado, no momento atual, como uma reorganização produtiva do capitalismo, mantendo o rural (pequena propriedade agrícola) mais ressignificando as novas lógicas de produção do espaço, compreendido não mais como o simples uso-rural, mas como lugar de sociabilidade mais complexa interligada a outras redes em diversas escalas.

Essa reorganização envolve ainda a valorização/monetização da cultura local, fortalecimento das agroindústrias associativas de agricultores familiares, maior dinamismo do turismo rural⁴⁷ (ecológico e cultural), conversão às tecnologias alternativas de produção (agroecologia e orgânicos), entre outros.

⁴⁷ Projeto exitoso que foi financiado na RMBH pela Fundação Dom Cabral é o NOSSA ROÇA. O projeto consiste na identificação de famílias localizadas em áreas rurais dos municípios da RMBH que são produtivas e mantêm uma vivência local de forma campestre. Os interessados acessam o site e escolhem qual característica rural gostariam de vivenciar (culinária, horta, pecuária, passeio de cavalo, passeios diversos, produções artesanais como cachaça, queijos,

A aproximação teórica se apresenta como uma estrutura mista, tendo em vista que por mais que exista uma definição metodológica geográfica-administrativa do que seja urbano e rural no Brasil, atualmente existe uma série de definições e atribuições híbridas entre um e outro, como aponta Castells (1997, p. 57), que defende que *“as pessoas socializam-se e interagem em seu ambiente local, seja no povoado, na cidade ou no subúrbio, e constroem redes de vizinhos, sendo assim não deveriam ser somente os limites geográficos e político-administrativos, mais também os aspectos simbólicos de territorialidade que deveriam estar presente na construção e definição do que é urbano e rural”*.

As formulações teóricas apresentadas neste capítulo não se esgotam e demonstram a amplitude de assimilações quando tratamos das relações urbano-rural e seus conceitos possíveis e virtuais. Difícil contestar a afirmação, mesmo que teórica, que vivemos em uma sociedade urbanizada por completo, ou como a *práxis* urbana (urbanização extensiva), para além de suas infraestruturas territoriais estáticas, impactam na vivência das pessoas que residem no campo. Certo é que mercantilizado ou não, o rural demonstra uma grande versatilidade, adequando sua realidade aos novos processos de produção do espaço e dotando-o de novos significados que acabam por fortalecê-lo.

Pode-se dizer, de forma simplificada, que o rural como espaço produzido realmente está atrelado ao urbano, conjugando as propostas teóricas de Henri Lefebvre e Monte-Mór, assim como o rural como vivência, experiência, paisagem, diversidade produtiva e principalmente, relações sociais, se fortalece e consolida, como apresentado por João Rua. Mas a realidade não se limita a estes dois posicionamentos teóricos, pois estas visões negligenciam completamente comunidades rurais em defesa dos seus territórios que não querem participar do urbano e nem do novo rural.

São aspectos que se fundem, trazendo uma nova contextualização que não pode ser analisada em campos separados.

rapadura, etc) a partir da escolha do interessado o site localiza uma família cadastrada que detêm as características desejadas; feito isso pode-se entrar em contato com a família para passar um dia ou um final de semana. Cerca de 80% do valor cobrado fica com a família e o restante destina-se à manutenção do site. Além da valorização do campo, a concepção do projeto, elaborado pela Claudia Rocha, reside na possibilidade de permanência dessas pessoas no campo. Ver www.nossaroca.tur.br

Essa afirmação tem respaldo prático, tendo em vista que o Plano Diretor da Cidade de São Paulo, revisto em 2014, ampliou de forma significativa a área rural do município⁴⁸ com o intuito claro de defender a ruralidade, a agricultura familiar e a paisagem⁴⁹, além de ter também um componente claro de contenção do tecido urbano e junto à isso tivemos um momento político de inspiração progressista, já que o município passava por uma conjuntura ambiental revelando-se em sua pior crise de abastecimento hídrico, resultando em esforços pela preservação de seus mananciais.

A Carta da Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável e solidário da cidade de São Paulo aponta para um protagonismo significativo na reversão da área urbana pelos esforços dos agricultores familiares de terem seu espaço reconhecido no planejamento territorial.

No caso da RMBH, o amplo trabalho de revisão de Planos Diretores Municipais contratado em 2016 pela Agência RMBH com consultoria da UFMG para revisão de 11 Planos Diretores Municipais em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e Macrozoneamento Metropolitano (MZ), ambos trabalhos elaborados pela UFMG, buscaram subsídios no próprio PDDI que teve como diagnóstico a grande fragmentação do tecido urbano da metrópole, resultando em uma proposta reestruturação territorial que utilizou da ferramenta de definição de perímetro urbano para tentar reverter essa lógica. O resultado se deu em propostas territoriais de planejamento que em sua maioria reduziram os perímetros urbanos. A proposta geral possui claramente um esforço de se utilizar a definição de perímetros urbanos como forma de contenção da mancha urbana, além de, na mesma medida, valorizar os usos e áreas rurais (proposta esta que será apresentada mais a frente).

Voltando ao tema chave desta dissertação, reforço que o intuito principal está na análise das ferramentas legais existentes, em especial aquelas existentes em Planos Diretores

⁴⁸ Para se ter uma ideia da dimensão, a nova área rural do município de São Paulo possui cerca de 410mil km², sendo que a cidade de Belo Horizonte possui um território de cerca de 330 mil km².

⁴⁹ Como pode ser atestado pela “Carta da Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável e solidário da cidade de São Paulo”. Documento redigido pelos agricultores e agricultores familiares urbanos, periurbanos e rurais, movimentos sociais, técnicos e técnicas de órgãos governamentais e instituições de pesquisa e ensino. Documento contido no Relatório Final da 1º Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Cidade de São Paulo.

com foco na integração e complementariedade entre o urbano e o rural, assim como as legislações que norteiam os Planos Diretores. Entretanto, daqui por diante, trataremos com maior ênfase o espaço rural como vivência, paisagem, agricultura e pecuária de pequeno porte.

3.1– A REDUÇÃO DAS ÁREAS RURAIS

Sabendo que as cidades e regiões metropolitanas se configuram desde longa data em grandes centros de atração de pessoas, e que estas migram prioritariamente, tendo como origem as áreas rurais, se faz necessário que as cidades que atraem esse fluxo se preparem para receber esse grande contingente de pessoas, de forma a não comprometer seu equilíbrio social e econômico.

Na verdade, o ideal, no campo do planejamento territorial em uma escala nacional e regional, seria que tal deslocamento não acontecesse (ou pelo menos não na mesma medida, pressupondo um desequilíbrio), pois o desenvolvimento social e econômico deve operar tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais, como prevê o Estatuto da Cidade em suas diretrizes gerais:

- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

- Integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

Nessa perspectiva, o que vemos atualmente com base nos Planos Diretores vigentes de municípios da RMBH, (planos estes que em sua maioria foram fruto da obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade⁵⁰) é um descaso significativo das áreas rurais e usos rurais.

De forma simplista, o campo, por circundar a cidade, é considerado apenas como um delimitador do tecido urbano. Dessa forma, a área rural é utilizada como simples delimitador

⁵⁰ O Estatuto da Cidade em seu artigo 41 tornou obrigatório o Plano Diretor para municípios pertencentes à regiões metropolitanas independente do número de habitantes.

do urbano, aplicando-se ainda a divisão deste território entre as áreas urbanas, áreas de expansão urbana. De forma geral, os textos das leis limitam-se a dispor sobre a utilização das ferramentas do Estatuto da Cidade dentro das Áreas Urbanas⁵¹ e especificam como será feita a expansão urbana dentro das áreas de expansão. Feito isso, grande parte dos Planos Diretores se encerram e não especificam quais são as ações necessárias para promover a adequada utilização das áreas rurais em integração e complementariedade com as áreas urbanas.

O tratamento das áreas rurais dentro dos Planos Diretores da RMBH se resume a diretrizes gerais inseridas nos objetivos gerais do Plano Diretor. A grande maioria não traz capítulos que abordem a temática rural, nem mesmo a criação de ferramentas de incentivo e reconhecimento das dinâmicas rurais, dotação de recursos financeiros, fontes de financiamento e estratégias de planejamento. Em alguns casos, a palavra “agricultura” termo de maior ligação ao ambiente rural, não é citada nenhuma vez, como é o caso dos Planos Diretores de Vespasiano, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Matozinhos, Lagoa Santa, Ibirité, Contagem, Betim, Confins, Baldim. Outros tantos citam a agricultura em uma ou duas situações, em sua maioria vinculadas a objetivos gerais, ficando restrita à promoção do turismo nestas áreas, mas da mesma forma, não apresentam programas nem ações.

Além disso, outro aspecto dos Planos Diretores que não é vinculado automaticamente à dinâmica rural, mas possui uma ligação direta com repercussões negativas de toda ordem, diz respeito à mensuração das áreas de expansão. Essas áreas, por definição legal, compreendem as áreas passíveis de parcelamento do solo e que estão inseridas no perímetro urbano do município. Com base na análise dos Planos Diretores vigentes da RMBH, percebemos um descompasso muito grande na metodologia adotada para determinar essas áreas, pois existe uma diferenciação muito grande na delimitação e características de cada área de expansão em seus Planos Diretores.

Interessante citar que na legislação existente (Federal, Estadual e Municipal), não há regramentos que definam como as áreas de expansão devem ser definidas, mas mais recentemente existe regra para sua ampliação, que é o próprio Artigo 42-B do Estatuto da Cidade (no qual abordarei mais a frente).

⁵¹ Cabe destacar que o diagnóstico dos Planos Diretores mineiros sancionados após o Estatuto da Cidade, apresentado no livro “Planos Diretores em Minas Gerais: experiências e arranjos recentes” (AGUIAR FILHO et al, 2013) aponta a baixa aplicabilidade das ferramentas do Estatuto da Cidade, podendo-se concluir que nem mesmo dentro das áreas urbanas os instrumentos propostos foram efetivos.

É de se esperar, frente à prerrogativa de que o Poder Público seja o real detentor da responsabilidade de pensar o planejamento territorial, que as áreas de expansão contemplassem no seu cálculo da área necessária, o crescimento natural da população, vetores prioritários de crescimento, descontada vacância fundiária em áreas já urbanizadas, considerando equilíbrios entre a expansão urbana e demandas por regularização fundiária, aproveitamento da infraestrutura existente, entre outros quesitos. Mas o que se pode perceber dos Planos Diretores vigentes na RMBH é a completa desconsideração destes itens.

Esse descaso pode ter fundamentação em diversos aspectos: ausência de critérios objetivos estabelecidos em nível nacional, estadual ou metropolitano, pressões políticas, definições que levam em consideração somente questões cartoriais e interesses de proprietários privados na valorização do solo para fins urbanos, desconhecimento ou equívocos sobre a abrangência e limitações quanto às responsabilidades municipais sobre as áreas rurais⁵², crença na fragilização legislativa para fins de investimentos privados, planejamento territorial com fins de recolhimento de IPTU, celeridade na aprovação do Plano Diretor tendo em vista a obrigação estabelecida pelo Estatuto da Cidade, entre outras motivações.

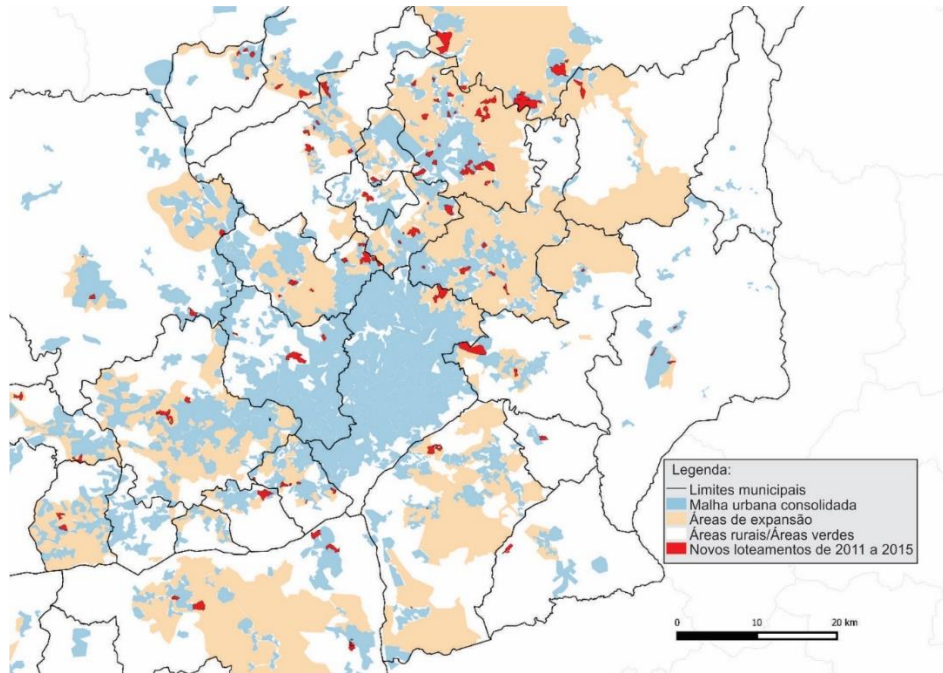
No caso da fragilização legislativa para fins de investimentos privados, tomo como base a grande quantidade de reuniões das quais participei com inúmeros gestores municipais da RMBH. Em diversas situações quando eram apresentadas novas proposições legislativas, procedimentos internos, novas regras com intenção de regular de forma mais clara o uso e a ocupação do solo, bem como o controle e direcionamento da expansão urbana, estas proposições eram rapidamente desconstruídas ou refutadas com base no raciocínio de que novas regras poderiam fazer o território municipal perder sua atratividade. Esse discurso, por vezes, era realizado por empreendedores e em outros momentos pelos próprios gestores municipais. Parte do raciocínio está embasada em um liberalismo econômico que se consolida na gestão do território, já que os tributos estritamente municipais (IPTU, ITBI, ISS) possuem pouca margem de manobra⁵³. Este liberalismo também gera “competições” entre municípios vizinhos.

⁵² Como já citado na introdução da dissertação, existe uma linha de pensamento que defende, por entendimento sobre a Constituição Federal, que caberia somente ao INCRA e/ou governo federal a instituição e gerenciamento das políticas públicas voltadas às áreas rurais.

⁵³ A baixa margem de manobra está no fato de que o ISS (antigo ISSQN) incide sobre a prestação de serviços, dessa forma, os municípios não podem aumentá-lo pois corre-se o risco de perder empresas para municípios vizinhos. No caso do ITBI, o mesmo utiliza como base o cadastro do IPTU, que na maioria dos casos não reflete o valor real dos imóveis, ao mesmo tempo somente se recolhe o ITBI em transmissões averbadas no cartório, sendo que na maioria das

O resultado final desse cenário pode ser percebido pelo mapa apresentado na Figura 7 que se segue:

Figura 9 - NOVOS LOTEAMENTOS IDENTIFICADOS ENTRE 2011 A 2015, E ÁREAS URBANAS, DE EXPANSÃO URBANA E RURAIS DEFINIDOS PELOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA RMBH VIGENTES ATÉ 2015

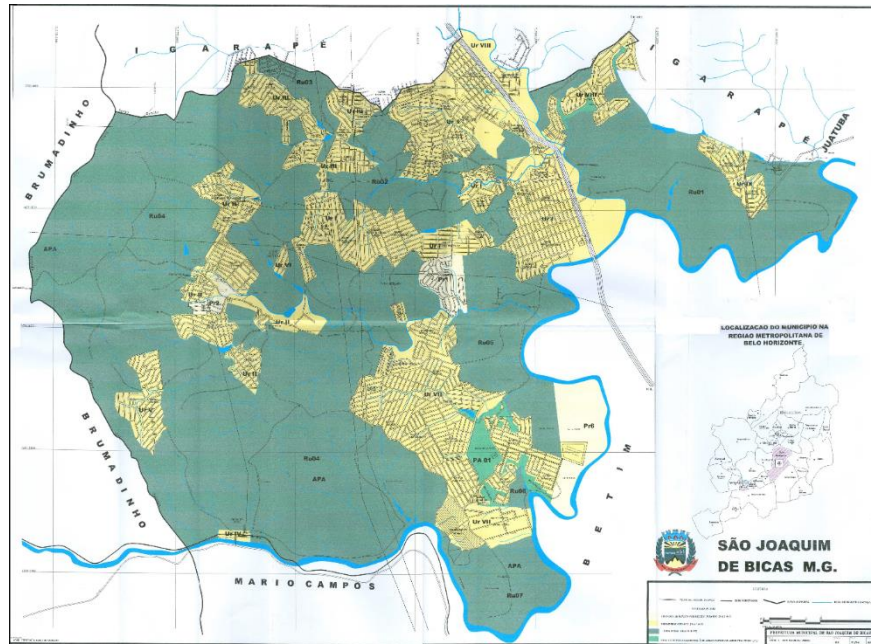


Fonte: Agência RMBH – 2017.

Com base no mapa apresentado e utilizando como recorte a parte central da RMBH, percebemos uma diferenciação muito grande na forma de definição das áreas de expansão. Temos situações onde o território municipal passou a ser considerado por completo como área de expansão, como é o caso de Vespasiano, até situações onde praticamente não foram criadas áreas de expansão, como é o caso do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas que praticamente definiu o tecido urbano como perímetro urbano, deixando poucas áreas vazias dentro do perímetro proposto, como pode ser percebido abaixo.

transações imobiliárias as negociações são feitas em “*termos de compra e venda*” que refletem a grande irregularidade fundiária dos municípios por não haver registros individualizados e corretamente registrados. Sobre o IPTU ainda cabe citar que é um imposto que historicamente sempre foi utilizado de forma política e que incide sobre os imóveis urbanos, mas ainda temos municípios com alta atividade e características rurais.

Figura 10 - MAPA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO JOAQUIM DE BICAS



FONTE: Plano Diretor de São Joaquim de Bicas – 2006.

Percebe-se também pelo mapa a descontinuidade do planejamento territorial em uma escala metropolitana, pois fica nítida a falta de diálogo entre os Planos Diretores de municípios vizinhos⁵⁴.

A primeira consequência desse planejamento (ou da falta dele) para os ambientes rurais reside na valorização da terra, pois a definição das áreas de expansão ocasiona automaticamente a valorização do solo pelas ações do próprio poder público, já que pela Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo no Brasil, as áreas de expansão fazem parte do perímetro urbano, compreendendo as áreas ainda vazias e passíveis de parcelamento do solo, por conseguinte, possuem maior valor gerado por sua maior permissividade de usos. Sabendo disso, os agentes que atuam no mercado de terras automaticamente procuram as áreas menos valorizadas, que usualmente são as áreas ainda rurais. Diante disso, a prática destes agentes do mercado imobiliário, assim como dos próprios proprietários de terra, tem sido buscar áreas definidas como rurais nos Planos Diretores aprovados, contiguas ou não ao perímetro urbano em vigor e viabilizar mudanças legislativas para conversão rural/urbana.

⁵⁴ Aspecto que se aprofunda quando são analisados os diversos zoneamentos detalhados de cada município que compõe seus Planos Diretores.

Dessa forma, as áreas de expansão não foram e não são utilizadas conforme o preceito original, qual seja, servirem de área prioritárias para novos parcelamentos. Na verdade, pelo fato de já terem sido valorizadas pela própria ação do poder público acabam por direcionar os parcelamentos do solo para as áreas ainda consideradas rurais.

Esse cenário se complica ainda mais a partir do momento em que, no âmbito dos Planos Diretores vigentes da RMBH, as áreas de expansão foram, em geral, definidas de forma extremamente generosa. Portanto, um percentual muito grande do território metropolitano sofreu uma valorização decorrente da permissividade de uso⁵⁵ estabelecida pelos Planos Diretores, mas que ao mesmo tempo acabou por inviabilizar o sucesso da estratégia de planejamento defendida pelos urbanistas que atuam nesta área.

O artigo 42-B inserido no Estatuto da Cidade pela Lei Federal 12.608/2012⁵⁶ foi concebido com o intuito, em parte, de coibir essa prática, a partir do momento em que passou a exigir um conteúdo mínimo de estudos e condições de viabilidade urbanística nas leis de ampliação de perímetro. Caso a lei de ampliação do perímetro urbano não contemple esse conteúdo mínimo, o município fica proibido de aprovar novos parcelamentos do solo.

No caso da RMBH, em 2014 cerca de 60% dos municípios estavam com o parcelamento do solo suspenso⁵⁷ pois sancionaram legislações municipais de ampliação de perímetro em desacordo com o novo texto do Estatuto da Cidade. A proibição de se aprovar novos parcelamentos leva em consideração somente as leis municipais sancionadas após a inclusão do artigo 42-B ao Estatuto da Cidade, ou seja após 2012, em alguns municípios foram mais de uma lei aprovada em desconformidade com os preceitos legais em vigor.

Em 2014 não tinham impedimento somente os municípios de Belo Horizonte, Betim, Confins, Contagem, Florestal, Ibirité, Mário Campos, Nova União, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Vespasiano. No caso de Belo Horizonte e Vespasiano o

⁵⁵ Outros fatores locacionais também influenciam a composição do preço da terra.

⁵⁶ A Lei Federal 12.608/2012 foi uma resposta legislativa para o desastre que assolou Teresópolis em 2011, deixando 918 vítimas e 215 desaparecidos. A lei institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, alterando também o Estatuto da Cidade.

⁵⁷ Com base no artigo 42-B, §3º a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro fica condicionada à existência do projeto específico de que trata o artigo. Considerando que diversos municípios aprovaram leis de ampliação de perímetro em desacordo com o artigo, como consequência, a aprovação de novos parcelamentos ficou suspensa por parte da Agência RMBH.

motivo reside no fato de que ambos municípios possuem a integralidade de seus territórios considerados legalmente como urbano.

Com base neste dado, fica nítida a percepção de que os atos municipais de ampliação de perímetro eram realizados com certa frequência.

Retornando ao conteúdo mínimo de que trata o artigo 42-B, temos:

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 urbano⁵⁸

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 parcelamento, 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.

⁵⁸ De acordo com Parecer 15.331/2014 da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, o termo “novo perímetro” se refere à soma do perímetro antigo com a nova área expandida.

§ 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.

Com base no objeto de estudo desta dissertação, cabe destacar o item VII, em especial o que trata da *recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público*. Como já citado anteriormente, as alterações de zonas rurais para uso urbano⁵⁹ geram valorização do solo pois inserem novas possibilidades e autorizações de uso que possuem maior valor de mercado, o que levou, portanto, a exigir partir de 2012 nas novas ampliações e revisões de Planos Diretores, a obrigatoriedade do recolhimento para os cofres públicos, a partir da regulamentação da ferramenta denominada *Outorga Onerosa de Alteração de Uso*⁶⁰, de parte da mais-valia fundiária resultante exclusivamente da ação do poder público.

A outorga onerosa de alteração de uso do solo é uma ferramenta urbanística prevista no Estatuto da Cidade cuja finalidade é reter para o Poder Público Municipal parte da valorização gerada por mudanças legislativas que alterem, inserindo novas possibilidades e permissividades ao direito de uso do solo para determinado imóvel ou região, dessa forma, a captura das mais valias urbanas se impõe, desde que haja lucratividade apropriada por terrenos privados decorrentes de investimentos ou ações públicas.

Ainda sobre o Item VII do artigo 42-B, apesar de não citar qual a ferramenta adequada, qual a base de dados a se utilizar, nem mesmo qual o percentual a se exigir, é certo que o artigo despertou nas administrações municipais o entendimento de que alterações do uso do solo rural para urbano acarretam valorização imobiliária e que esta deve ser direcionada em prol da coletividade.

Por mais que fique nítido o avanço legislativo a partir da incorporação do artigo 42-B ao Estatuto da Cidade, no que tange às possibilidades das áreas rurais o artigo não inova e, além disso, não tem garantido alterações significativas nos processos de expansão urbana. Não há reflexos sobre o planejamento territorial das áreas rurais. O artigo define requisitos

⁵⁹ Existem outras formas de atuação do poder público que geram valorização ou desvalorização do solo.

mínimos para desenvolvimento e planejamento das áreas urbanas. No caso do inciso VII as alterações de uso rural para uso urbano possuem impactos diretos no ambiente rural, pois a cada alteração de uso, as áreas produtivas são reduzidas e tornam-se mais distantes dos centros urbanos e de consumo. Pelo menos em tese, pois tais áreas podem não estar sendo utilizadas para produção agrícola ou para outros usos produtivos, e a circulação dos produtos obedece lógicas mais complexas ligadas também a fatores de escala, logística, distribuição, que não serão discutidas aqui.

Certo é que mesmo as ferramentas definidas pelo Estatuto da Cidade, que são estritamente urbanas (Outorga Onerosa do Direito de Construir, Estudo de Impacto de Vizinhança, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Direito de Preempção, Operações Urbanas, IPTU Progressivo no Tempo, Transferência do Direito de Construir, entre outras), não tiveram sua auto-aplicabilidade estabelecida pelos Planos Diretores vigentes da RMBH. Em grande parte dos Planos vigentes, o que foi feito se resume a replicar o texto da Lei Federal, sem detalhar o seu funcionamento. Portanto, as possibilidades de mudanças significativas no planejamento e condução das políticas de equidade territorial, ficaram seriamente comprometidas e ainda se encontram até o momento.

Além disso, por mais que o Estatuto da Cidade defina que o Plano Diretor deverá ser elaborado considerando o município como um todo e que a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais deve ser promovida, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência, seja uma diretriz geral para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade privada, o texto da lei é limitado no que tange aos aspectos do planejamento e financiamento das políticas públicas ligadas às áreas rurais.

Possivelmente esse deve ser um dentre os vários motivos que levaram os Planos Diretores vigentes da RMBH (e provavelmente dos demais Planos Diretores atuais) a negligenciarem de forma tão clara as possibilidades de propostas mais claras para as áreas rurais em integração e complementariedade com o meio urbano.

Outro aspecto que contribui para essa ausência de políticas, programas e ações voltadas às áreas rurais, está ligado ao fato que a grande maioria dos Planos Diretores metropolitanos vigentes foram coordenados por urbanistas, que não possuem formação para lidar com especificidades de uso e ocupação presentes nas áreas rurais, por consequência possuem dificuldade em propor e entender as dinâmicas que afetam esses espaços, deixando os Planos restritos às áreas e dinâmicas urbanas. Podemos citar também que não compuseram a equipe

profissionais com formação em atividades típicas da agricultura, pecuária, turismo, ecologia, entre outras.

Uma leitura integrada dessas dinâmicas parece ser condição básica para se avançar no desenho de instrumentos mais adequados ao ordenamento territorial e ao controle do uso e da ocupação do solo também nas áreas rurais.

Para Henri Lefebvre, trata-se de uma ilusão urbanística, termo utilizado pelo pensador em seu livro “*A revolução urbana*” para expressar as limitações técnicas, conceituais e metodológicas que figuram os processos de planejamento espacial, como os Planos Diretores:

...o urbanismo que, oficialmente, se define como sendo a atividade que “traça a ordenação dos estabelecimentos humanos no território com traços de pedra, de cimento ou de metal”. Durante o nosso percurso, adquirimos os elementos conceituais que permitem a crítica radical (no plano teórico) dessa atividade que pretende dominar e submeter à sua ordem o processo de urbanização, assim como a prática urbana. Ela não aparece para nós exatamente como aparece para si própria: ao mesmo tempo arte e ciência, técnica e conhecimento. É esse caráter unitário que encerra, precisamente, a ilusão. (LEFEBVRE, 1970, p. 139)

3.2 - OS LIMITES DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA POPULAÇÃO EM ÁREAS RURAIS

Para o filósofo e sociólogo francês, Henri Lefebvre (1968), o *direito à cidade* não se efetua apenas pela construção de moradias e outros bens materiais, mas também pelo acesso a uma sociabilidade alternativa aquela da sociedade burocrática. Para Lefebvre, o tecnicismo autoritário do Estado pode resolver questões do dia a dia dos cidadãos, mas ao mesmo tempo priva as pessoas da condição de sujeitos da construção de sua própria cidade.

Nessa linha de interpretação, o *direito à cidade* vai além do direito ao voto, pois coloca os cidadãos no controle direto das formas de viver a cidade, a qual deve ser construída mirando um resultado coletivo em que cada indivíduo e comunidade tenha espaço para manifestar suas diferenças.

A defesa desse entendimento por Lefebvre passa pela percepção de que a dominação da indústria impondo sua lógica de produção centrada no valor de troca sobre a cidade, exigindo a mercantilização de todas as relações, processos e usos que se desenvolvem na cidade, teria subordinado a cidade e todo o espaço social, tornando os cidadãos despossuídos de relevância política na condução da vida urbana. Para o sociólogo, a cidade deve ser construída pelo povo

e para o povo e isso somente seria possível a partir da repolitização da cidade em torno do seu valor de uso, que resultaria em uma nova *práxis urbana*.

Esse processo de repolitização das cidades foi percebido em todo o mundo a partir dos anos 1960 e 1970 e se estende aos dias atuais, a partir do surgimento de diversos movimentos sociais e políticos de naturezas e organizações diversas, desde movimentos voltados para a extensão dos meios de consumo e reprodução coletiva, incluindo a questão ambiental, até os movimentos políticos das chamadas minorias (MONTE-MÓR, 1994).

Essa práxis que se inicia nas cidades, se expande por todo o espaço social, inclusive o campo, pois outros movimentos se iniciam em ambientes diversos, como o movimento dos atingidos por barragens, os seringueiros, indígenas, movimento dos sem-terra, das populações agrícolas, dentre outros, mas que, não necessariamente lutam para serem inseridos na cidade.

Monte-Mór, denomina esse processo como urbanização extensiva, pois pressupõe:

“uma sociedade virtualmente integrada ao mundo urbano-industrial – a sociedade urbana, que se estende da práxis urbana, da polis (política), da civitas (cidadania) e da própria urbe (enquanto espaço social construído) a todo o espaço social e humano.” (MONTE-MÓR, 1994, p. 10).

A percepção da construção e utilização coletiva da cidade está presente no Estatuto da Cidade em suas diretrizes gerais, quando o texto defende a gestão democrática por meio da participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

E também está presente no Capítulo III, que disciplina o Plano Diretor:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

...

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

No entanto, na prática do planejamento para as áreas rurais encontramos um entrave adicional que acaba limitando a participação e engajamento da população residente nestas áreas. Trata-se do grande espraiamento das populações rurais nos territórios municipais, gerando uma baixa densidade populacional. Esta baixa densidade está atrelada, por uma lado, à necessidade destas populações de deterem grandes terrenos para preservar sua reprodução social e, por outro, ao fato de que temos diversos municípios metropolitanos com grande extensão territorial e, relativamente, população pequena, como veremos mais à frente.

Como exemplo, citamos o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Jaboticatubas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que se iniciou em 2014, sendo a lei sancionada em 2016⁶¹.

O município de Jaboticatubas se encontra no extremo norte da região metropolitana, possuindo área de cerca de 1.115 km², o equivalente a mais de três vezes o território do município de Belo Horizonte. Sua população pelo Censo de 2010 foi de 19.545 pessoas, distribuídas em mais de 70 localidades⁶², sendo grande parte delas consideradas pelo estudo como comunidades rurais com pouca infraestrutura e resultante de parcelamentos informais. A distribuição destas comunidades no território do município pode ser visualizada na Figura X, a seguir:

⁶¹ Trata-se da Lei Municipal 2.464/2016

⁶² Dado extraído do “Anexo X - Leitura técnica” redigido para elaboração do Plano Diretor.

Figura 11 - NÚCLEOS POPULACIONAIS COM CARACTERÍSTICAS URBANAS IDENTIFICADOS NO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS.



Fonte: Anexo X – Leituras comunitárias – Revisão do Plano Diretor de Jaboticatubas. GEOLINE Engenharia, 2015.

A análise do mapa permite concluir que as comunidades estão bem dispersas no território. Cabe destacar que ao mesmo tempo em que temos essa grande quantidade de pequenas comunidades isoladas, os estudos realizados para a revisão do Plano Diretor indicam que cerca de 50% da área da sede do município é constituída de vazios urbanos ou de áreas subutilizadas. Em outro distrito de relevância municipal, São José de Almeida, o percentual de áreas vazias dentro do perímetro urbano chega a quase 80%⁶³.

Esse espraiamento da população sem dúvida dificulta o acesso aos processos participativos que envolvem os Planos Diretores, assim como outras consultas populares. A realização e a logística necessária para abranger todas as comunidades se mostram inviáveis, mesmo que as audiências sejam realizadas agrupando comunidades.

As áreas urbanas que possuem maior relevância são o centro, que também é a sede administrativa do município e o distrito de São José da Serra. A distância entre estas duas localidades é de cerca de 20 km⁶⁴ e as audiências públicas concentraram-se nestas localidades. Foram realizadas cerca de 20 oficinas em outras 8 localidades. Portanto, o processo

⁶³ Dado extraído do “Anexo X - Leitura técnica” redigido para elaboração do Plano Diretor.

⁶⁴ A distância entre a Praça Sete no centro de Belo Horizonte até a Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais é de 18km.

participativo realizado em Jaboticatubas envolveu diretamente populações de cerca de 10 a 15 comunidades.

O diagnóstico das leituras comunitárias, no que se refere às áreas mais rurais do Município apontou como aspectos positivos⁶⁵:

- Ruralidade / Atividades rurais
- Cultura local / Convívio local / Cultura preservada / História e cultura preservadas
- Produtividade / Produtos do campo / Piscicultura;
- Agricultura Familiar / Barracão do produtor
- Integração da comunidade / Associação consolidada e ativa;
- Possibilidade de promover o turismo rural;
- Atrativos naturais / Possibilidade de exploração da atividade turística;

Dentre os pontos negativos, citados nas oficinas temos:

- Parcelamento do solo rural irregular/ilegal,
- Dificuldade de escoamento da produção,
- Falta de apoio às culturas (produção) rural / Descaso por parte da administração pública em relação à produção rural;
- Impactos da urbanização sem levar em consideração as peculiaridades do local,
- Falta de infraestrutura de apoio e controle das atividades turísticas;
- Perda dos saberes do campo;
- Distanciamento da administração pública / Distância em relação às outras localidades do município, principalmente em relação à sede;
- Falta acesso ao transporte coletivo municipal;

⁶⁵ Todos os itens apresentados aqui foram retirados do “Anexo X – Leitura comunitária. Todos os termos foram transcritos da forma como encontrados no documento, por isso alguns podem parecer semelhantes.

Ressaltamos que todos esses itens dizem respeito às comunidades que participaram do processo participativo, mas de forma geral, podemos estender estes aspectos às outras comunidades isoladas do território.

Analisando o Plano Diretor que foi resultado deste processo, em linhas gerais, pode-se perceber muitos avanços, pois o documento incorporou o conteúdo mínimo do artigo 42-B, avançou significativamente na unificação do Plano Diretor com as regras de uso e ocupação do solo e algumas regras mais básicas que geralmente se encontram em códigos de obras municipais. Dotou o município de procedimentos, fluxos e multas relacionados à fiscalização do parcelamento, uso e ocupação do solo, aspecto que poucos Planos Diretores vigentes possuem.

Tornou auto-aplicável as ferramentas de outorga onerosa por mudança de uso e do direito de construir; parcelamento, edificação e usos compulsório e contribuição de melhoria. Avançou na modernização dos projetos de loteamentos, exigindo iluminação fotovoltaica, criou regras de travamento para novos loteamentos com base na vacância de lotes⁶⁶, estabeleceu o mínimo de 1/3 dos lotes para caucionamento⁶⁷, devendo os mesmos ser distribuídos por todo o loteamento, entre outros.

Entretanto, o Plano Diretor ainda pode ser considerado como carregado de diretrizes que não se vinculam a programas e ações objetivas e não apresenta os recursos e fontes financeiras necessários para a efetivação das diretrizes. Dessa forma, o Plano Diretor corre o risco de cair em descrédito.

Por mais que o Plano Diretor coloque os aspectos rurais de forma transversal no texto, o plano não possui um capítulo específico para tratar das potencialidades dos usos rurais, assim como para a definição das estratégias e ações para promover a integração e complementariedade do urbano com o rural.

No caso de Jaboticatubas esse distanciamento fica claro. Pelos dados relativos à área e diversidade produtivas dos municípios da RMBH de 2016 fornecidos pela EMATER⁶⁸, o

⁶⁶ Apesar de existente, essa medida para funcionar depende de estudos e levantamento de dados.

⁶⁷ A Lei Federal 6.766/1979 exige a “ferramenta de garantia de obras” que serve como garantia de execução plena do loteamento pelo poder público caso o empreendedor não arque com suas responsabilidades. A lei não especifica qual, mas geralmente os municípios utilizam o caucionamento de lotes. A utilização desta ferramenta é precária, pois o número de lotes caucionados sempre é mínimo, fazendo com que o poder público não consiga terminar o loteamento.

⁶⁸ Estes dados se referem somente à produção de fruticultura, cafeicultura e grãos. Totalizando 21 itens.

Município de Jaboticatubas possui cerca de 230 agricultores, resultando em um percentual de 10% de todos os agricultores da RMBH que estão produzindo frutas, café e grãos. Deste total, 85% são de agricultores familiares.

No quesito área de produção para fruticultura, cafeicultura e grãos, Jaboticatubas se encontra em 9º lugar na RMBH com uma área aproximada de 226 hectares. Mas cabe destacar que os municípios que ocupam as primeiras posições são reconhecidos por uma grande especialização em alguma determinada produção, como se pode ver na Tabela 2 a seguir:

Tabela 3 – ESPECIALIDADE E DIVERSIDADE PRODUTIVA EM MUNICÍPIOS DA RMBH COM MAIOR ÁREA PRODUTIVA

MUNICÍPIO	ÁREA DE PRODUÇÃO TOTAL(ha)	PRINCIPAL PRODUÇÃO	PERCENTUAL DA ÁREA	DIVERSIDADE PRODUTIVA (frutas)
1 Nova União	1185	Banana	98%	2
2 Itaguara	998	Milho Silagem	70%	8
3 Brumadinho	766	Tangerina	63%	5
4 Matozinhos	664	Milho Silagem	67%	5
5 Esmeraldas	573	Milho Silagem	69%	8
6 Baldim	535	Milho Silagem/sorgo	57%	6
7 Mateus Leme	363	Milho Silagem	82%	10
8 Itatiaiuçu	305	Milho Silagem	98%	2
9 Jaboticatubas	226	Manga	26%	8

Fonte: EMATER – DADOS 2016

*Neste demonstrativo estão incluídos somente fruticultura, cafeicultura e grãos, de um total de 21 itens.

Com base nos dados fornecidos pela EMATER, percebemos que todos os 8 primeiros municípios dedicam mais de 57% de suas áreas produtivas a uma única produção, podendo o percentual chegar até 98%, como caso de Nova União (banana) e Itatiaiuçu (milho silagem).

Analisando os dados de Jaboticatubas, percebemos que sua principal produção, a manga, ocupa somente 26% da área total plantada, demonstrando um equilíbrio produtivo muito grande comparado aos outros municípios listados acima. Sobre a diversidade produtiva, o município fica atrás somente de Mateus Leme, mas o mesmo dedica 82% de sua área para o milho silagem.

Ainda sobre os dados de produção da EMATER, analisando um universo de 67 tipos de produção entre agricultura e pecuária, inserindo ainda os dados extraídos do site do Ministério

do Desenvolvimento Agrário – MDA, relativos ao número de DAP's⁶⁹ ativos em 2016, temos a seguinte constatação:

Tabela 4 - DIVERSIDADE PRODUTIVA E DAP's ATIVOS EM MUNICÍPIOS DA RMBH EM 2016

MUNICÍPIO	DIVERSIDADE PRODUTIVA	DAP* ATIVOS EM 2016	COLOCAÇÃO POR NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES**
1 Betim	34	119	9
2 Caeté	26	92	11
3 Brumadinho	25	245	2
4 Itaguara	23	508	1
5 Juatuba	22	24	23
6 Mateus Leme	22	149	5
7 Capim Branco	20	35	20
8 Igarapé	20	86	12
9 Itatiaiuçu	18	50	18
10 Jaboticatubas	17	139	7
11 Esmeraldas	17	106	10
12 Ibirité	17	120	8
13 Ribeirão das Neves	17	58	14
14 São Joaquim de Bicas	17	67	13
15 Baldim	16	148	6
16 Rio Manso	16	2	31
17 Matozinhos	14	16	26
18 Sabará	14	22	24
19 Sarzedo	13	56	15
20 Florestal	11	56	16
21 Mário Campos	9	169	3
22 Contagem	8	9	27
23 Rio Acima	8	2	32
24 Nova União	7	164	4
25 Nova Lima	6	1	33
26 Belo Horizonte	5	27	21
27 Pedro Leopoldo	5	54	17
28 Raposos	4	21	25
29 Lagoa Santa	3	7	28
30 Taquaraçu de Minas	3	48	19
31 Santa Luzia	2	26	22
32 Vespasiano	2	3	29
33 Confins	1	0	34
34 São José da Lapa	1	3	30
	TOTAL	2632	

Fonte: EMATER – DADOS 2016

⁶⁹ DAP é a sigla para “Documento de Aptidão ao PRONAF” – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que corresponde a uma carteira de identificação do agricultor familiar.

O município de Jaboticatubas se encontra entre os 10 mais produtivos da RMBH e em sétimo lugar no número de agricultores familiares. Essa importância produtiva do município não teve reflexos significativos na concepção do Plano Diretor vigente (por mais que ainda possamos acreditar que é o Plano Diretor vigente que mais se apropriou das dinâmicas rurais, dentre os Planos de municípios metropolitanos vigentes).

Não existe no texto da lei a criação e destinação de recursos para promover uma melhor equalização dos gastos municipais entre as áreas urbanas e rurais. Pelo contrário, todas as receitas provenientes das regras existentes no Plano Diretor são direcionadas às áreas urbanas.

Podemos concluir de forma inicial, que essa limitação na existência de políticas públicas municipais ligadas ao campo pode estar atrelada à baixa representatividade que essa população tem nos processos democráticos exigidos na condução dos trabalhos, no distanciamento dos mesmos frente ao poder público, na baixa abrangência que o próprio Estatuto da Cidade estabelece sobre as áreas e usos rurais e por fim, no baixo conhecimento das dinâmicas rurais pelos profissionais que atuam na elaboração de Planos Diretores.

A respeito desse último podemos citar ainda Lefebvre (1970), que defende que a ideologia urbanística tem a intenção de compreender e organizar o crescimento urbano, se apegando exclusivamente em decisões técnicas, portanto, pautada por um conhecimento científico exato, independente das relações histórico-sociais nas quais a cidade como um todo se insere.

...o urbanismo considera-se sistema. Ele pretende abraçar, possuir uma totalidade nova. Ele se considera filosofia moderna da Cité, justificada pelo humanismo (liberal), Justificando uma utopia (tecnocrática). (LEFEBVRE, – 1970, p. 141)

a ideologia urbanística como redutora da prática (do habitar, da realidade urbana). Como toda ideologia, ela não se contenta em reduzir. Ela extrapola e conclui, sistematicamente, como se detivesse e mantivesse todos os elementos da questão, como se resolvesse a problemática urbana numa e por uma teoria total, imediatamente aplicável. (LEFEBVRE, – 1970, p. 145)

Para o sociólogo, a técnica deve ser colocada no sentido da criação de condições de pleno desenvolvimento de toda a sociedade, a serviço da realidade, da vida social, da vida cotidiana. O urbanismo, portanto, seria uma ilusão, pois pressupõe a arrogância de enfrentar a totalidade do fenômeno urbano, sendo que na realidade opera desconsiderando as práticas sociais, que no caso das áreas rurais, são significativas e possuem suas especificidades.

O modelo de planejamento territorial pautado na separação de áreas por suas características de uso (áreas urbanas e áreas rurais) se mostra reducionista para Lefebvre, pois separa o que na realidade se encontra unido nas relações sociais, pois “se o campo não planta, a cidade não janta”⁷⁰.

Ainda na mesma linha de análise sobre o alcance do processo participativo nas áreas rurais, podemos citar Marilena Chaui, quando trata do discurso competente:

O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (CHAUI, 2001, p. 7)

A análise do texto permite fazer uma analogia com os processos democráticos e participativos que envolvem a produção e revisão dos Planos Diretores, ou seja, as audiências públicas e oficinas técnicas. Pois nestas o conhecimento técnico representado pelos profissionais ofusca a participação social na medida em que somente os técnicos dominam a linguagem existente nos textos legais. A temática das audiências homogeneiza a participação e desconsidera as práxis sociais.

Retornando à noção de urbanização extensiva como proposta por Monte-Mór, (1994) há que se avaliar a abrangência deste fenômeno ao passo que, pelo que foi demonstrado, podemos dizer que o que é oferecido pode ser considerado como fragmentos de urbanização, que em alguns casos se traduzem apenas em algum tipo de infraestrutura urbana, apontando um desafio maior para o processo de inclusão desta população nos processos participativos e de acesso às políticas públicas.

Pelo exposto, fica nítido que diversos motivos podem estar por trás da precariedade de políticas públicas voltadas às áreas e usos rurais e o distanciamento e desconhecimento destas populações e suas práticas sociais por parte dos agentes políticos e técnicos conferem uma complexidade ainda maior ao tema e repercute negativamente em grande parte das relações que se desenvolvem na cidade.

Somente com a participação expressiva das pessoas que estão diretamente no campo e lidando com estas que poderá modificar esse quadro.

⁷⁰ Frase retirada do site <http://caritas.org.br/se-o-campo-nao-planta-a-cidade-nao-janta/25563> acesso em 27/05/2018. Autor desconhecido.

4 – A PRÁTICA NA EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

A partir do exposto no capítulo anterior, tentarei apresentar na prática como a expansão urbana aconteceu na RMBH nos últimos anos, analisando as informações e dados produzidos pela Agência RMBH para o período compreendido entre 2011 e 2017⁷¹ relativos a emissão das Diretrizes Metropolitanas, processos de anuência prévia e fiscalização de empreendimentos de parcelamento do solo. Importante frisar que todo o conteúdo de análise se refere a empreendimentos imobiliários de parcelamento do solo, que englobam as modalidades de loteamento e desmembramento, explicados ainda na introdução desta dissertação.

A análise destes dados proporcionará uma visão geral dos processos formais (diretrizes metropolitanas e anuência prévia) e irregulares ou ilegais (fiscalização) que afetaram o território da RMBH.

Inicialmente é necessário apresentar o fluxo de aprovação existente na RMBH, pois o mesmo não é replicado nos municípios pertencentes ao Colar Metropolitano, nem mesmo nos outros municípios mineiros e provavelmente difere dos fluxos existente nos outros estados. Isso acontece devido a uma série de leis e decretos estaduais que disciplinam a anuência prévia e atividades da Agência RMBH dentro do território metropolitano, além da Lei Federal nº 6.766/79 que determina que no caso de loteamentos ou desmembramentos localizados em áreas de municípios integrantes da região metropolitana, o exame do projeto e a anuência prévia caberão à autoridade metropolitana.

A seguir, irei apresentar o fluxo de aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento e mais a frente irei aprofundar nos detalhes.

⁷¹ Este lapso temporal diz respeito ao tempo a partir do momento em que a anuência prévia passou para a responsabilidade da Agência RMBH através da Lei Delgada Estadual 180/11. Antes disso as análises eram feitas pela antiga Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano – SEDRU, que atualmente é denominada por Secretaria Estadual de Cidades e Integração Regional – SECIR.

forma, parte dos municípios passaram a ser dependentes da análise realizada pela Agência RMBH, aspecto que não foi considerado positivo pela equipe da Diretoria de Regulação Metropolitana, tendo em vista que é uma responsabilidade da Agência RMBH o apoio técnico e institucional. Com base nesta realidade, a Agência RMBH ao longo de 2017 e 2018 propôs a modalidade da Diretriz Metropolitana consolidada, que consiste na união das Diretrizes municipais com as Diretriz Metropolitana. Trabalho que teve foco nos municípios mais dependentes tecnicamente e institucionalmente da Agência RMBH.

4.1 - ANÁLISE DA EXPANSÃO URBANA RECENTE DA RMBH

Cabe primeiramente elucidar alguns acontecimentos que se sucederam durante o período analisado que interferem na dinâmica de aprovação e conseqüentemente, expansão urbana.

A Agência RMBH foi criada legalmente em 2009, apesar da Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo no território nacional definir que cabe ao órgão metropolitano o exame e emissão da anuência prévia para municípios pertencentes a Região Metropolitana, somente em 2011 essa atribuição passou definitivamente para o órgão⁷⁴. Feito isso, em 2012 a recém composta equipe técnica da Agência RMBH realizou um grande esforço para colocar em dia as diversas aprovações que se encontravam paradas na SEDRU (atual SECIR). Dessa forma, será perceptível que no ano de 2012 o número de aprovações será significativamente superior aos demais anos analisados. Da mesma forma, os dados relativos ao ano de 2011 se mostrarão reduzidos, pois trata-se do início dos trabalhos da Agência RMBH.

Até 2012 os municípios tinham total autonomia para ampliar seus perímetros urbanos sem condicionantes urbanísticas, técnicos e legais. Essa liberdade, como já apontado anteriormente, resultou em um tecido urbano altamente fragmentado. A publicação da Lei 12.608/2012 que dispõe sobre o gerenciamento de áreas de risco e desastres naturais no Brasil mudou essa dinâmica. A Lei Federal inseriu no Estatuto da Cidade o Artigo 42-B, que estabeleceu um conteúdo mínimo para novas leis de ampliação de perímetro. Como já citado no item 2.1 *A redução das áreas rurais*, este artigo prevê a suspensão de aprovações de novos

⁷⁴ Anteriormente, esta atribuição estava sob responsabilidade da SEDRU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano e esteve, antes disso, durante muito tempo sob responsabilidade da PLAMBEL.

parcelamentos do solo caso o município sancione leis em desacordo com o disposto no artigo, que na RMBH resultou na suspensão de cerca de 60% de seus municípios em 2014-2015.

Por fim, temos a crise econômica que o Brasil sofreu a partir de 2015 que resultou em um grande desinvestimento e desconfiança no setor produtivo nacional, implicando desaceleração da dinâmica imobiliária e impactando diretamente nas aprovações e produção de novos loteamentos.

4.1.1- EXPANSÃO URBANA A PARTIR DOS PROCESSOS LEGAIS

Inicialmente traremos os dados relativos à quantidade de solicitações de Diretrizes Metropolitanas para o período, assim como a relação da área.

Tabela 5 - NÚMERO DE DIRETRIZES EMITIDAS PARA NOVOS LOTEAMENTOS NA RMBH ENTRE 2011 A 2017

MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE DIRETRIZES EMITIDAS								Total Geral
	ANO								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
LAGOA SANTA	2	11	7	6	11	3	8	3	51
BELO HORIZONTE	1	5	7	4	4	4	4	6	35
JABOTICATUBAS	1	4	4	6		1	8		24
BETIM		3	5	1	3	5	5		22
BRUMADINHO				6	4	4	1	1	16
VESPASIANO		3	1	3	4	2	2	1	16
PEDRO LEOPOLDO		7	1	2	1	3	1		15
SANTA LUZIA		2		6		2	5		15
CONTAGEM			3		4	3	3	1	14
ESMERALDAS		3	2	6	1		2		14
IBIRITÉ	2	2	1	2	2	2			11
ITAGUARA		4	3		2	2			11
MATEUS LEME			1	2		4	1	2	10
NOVA LIMA		2	1	1	1	1	1	3	10
FLORESTAL		1	1		2	4			8
RIBEIRÃO DAS NEVES		1	2	3				1	7
IGARAPÉ		2			1	2	1		6
BALDIM			1	3	1				5
JUATUBA	1	1	1	1		1			5
SÃO JOSÉ DA LAPA				1	1	3			5
CAETÉ				1	2	1			4
CONFINS			2			1	1		4
ITATIAIUÇU			2		1	1			4
CAPIM BRANCO		1	2						3
RIO MANSO		2		1					3
SABARÁ	1	2							3
SARZEDO			1			2			3
MATOZINHOS			2						2
RIO ACIMA	1							1	2
SABARA							2		2
TAQUARAÇU DE MINAS		1		1					2
RAPOSOS			1						1
Total Geral	9	61	49	54	49	48	46	17	333

FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Tabela 6 - ÁREA TOTAL DOS LOTEAMENTOS SUBMETIDOS A DIRETRIZES METROPOLITANAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017

ÁREA DAS DIRETRIZES (m2)								
Soma de AREA (m2)	ANO							Total Geral
MUNICÍPIO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1 NOVA LIMA		6.167.554	206.738	24.480.564	32.594	437.000	65.293	31.389.744
2 LAGOA SANTA	106.829	4.395.751	2.829.631	11.139.414	5.464.617	490.502	1.742.128	26.168.872
3 JABOTICATUBAS	706.900	13.718.857	737.037	2.596.516		199.819	3.725.586	21.684.716
4 BETIM		1.797.994	8.393.948	52.412	1.255.619	1.889.151	2.120.663	15.509.786
5 BELO HORIZONTE	3.504.813	4.960.678	216.949	158.115	64.883	890.418	453.459	10.249.316
6 VESPASIANO		2.666.327	974.574	2.192.356	1.290.178	1.865.232	628.893	9.617.560
7 PEDRO LEOPOLDO		1.767.777	240.448	2.366.262	2.883.696	526.371	228.700	8.013.253
8 BRUMADINHO				3.592.120	1.234.169	1.471.670	1.663.342	7.961.301
9 SANTA LUZIA		50.227		1.897.870		1.011.064	1.466.733	4.425.894
10 CONTAGEM		2.346.294			671.241	711.258	308.110	4.036.903
11 ESMERALDAS		1.281.357	82.406	1.583.393	151.200		495.212	3.593.569
12 MATEUS LEME		562.700	163.754		1.241.773	52.173	550.000	2.570.400
13 SÃO JOSÉ DA LAPA				745.870	689.643	495.378		1.930.891
14 BALDIM			848.600	655.546	100.231			1.604.377
15 RIBEIRÃO DAS NEVES		22.133	366.222	772.250				1.160.605
16 IBIRITÉ	181.656	136.675	42.758	364.342	134.265	271.911		1.131.607
17 IGARAPÉ		735.793			65.000	150.336	104.846	1.055.975
18 CONFINS			422.484			288.966	186.408	897.858
19 TAQUARAÇU DE MINAS		406.710		490.000				896.710
20 CAPIM BRANCO		399.450	430.157					829.607
21 ITAGUARA		160.779	297.100		71.246	283.633		812.758
22 FLORESTAL		120.964	59.000		221.624	348.056		749.644
23 ITATIAIUÇU			271.385		364.326	19.298		655.009
24 SABARA							602.743	602.743
25 MATOZINHOS			594.707					594.707
26 JUATUBA		180.000	212.437	59.376		15.800		467.613
27 CAETÉ				139.163	211.000	106.260		456.423
28 RIO ACIMA	398.900							398.900
29 SABARÁ	81.593	301.890						383.483
30 SARZEDO			23.076			284.003		307.079
31 RIO MANSO		61.460		53.960				115.420
32 RAPOSOS			92.170					92.170
33 SÃO J. DE BICAS								0
34 NOVA UNIÃO								0
Total Geral	4.980.691	42.241.369	17.505.581	53.339.528	16.147.305	11.808.299	14.342.117	160.364.892

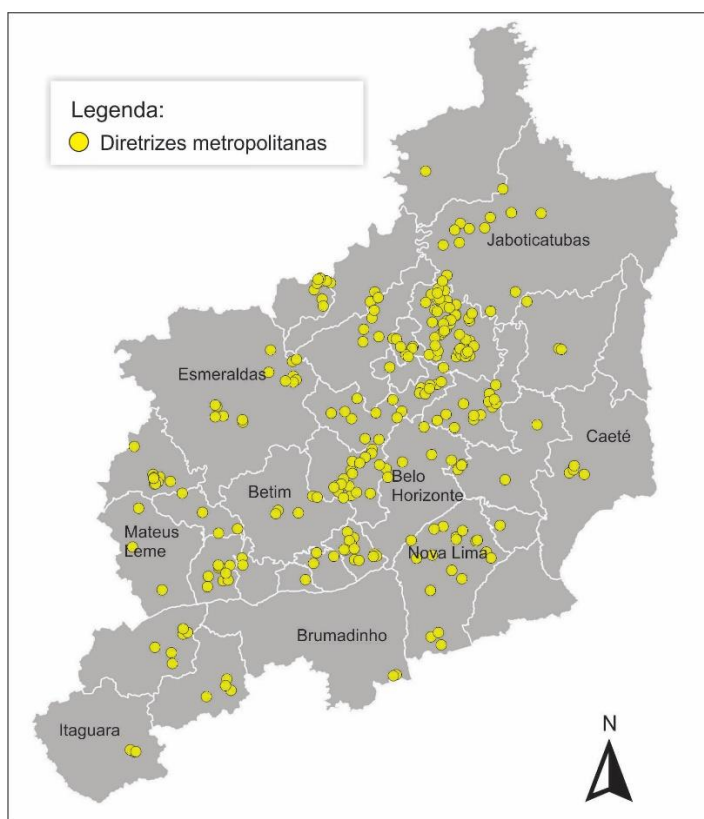
FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Analisando os dados, percebemos que o Município de Lagoa Santa lidera a quantidade de solicitações de Diretrizes Metropolitanas, seguido de Belo Horizonte, Jaboticatubas, Betim e Brumadinho. Mas quando comparamos as respectivas áreas totais dos projetos de parcelamento, percebemos que Belo Horizonte cai para o quinto lugar, indicando que as áreas ainda parceláveis da capital são espaços residuais.

Também em termos de superfície total, cabe destacar que o Município de Nova Lima se eleva do décimo quarto lugar em número de solicitações de Diretrizes Metropolitanas para o primeiro no conjunto de processos de solicitação de diretrizes metropolitanas no período. Isso acontece devido a um único empreendimento com Diretrizes Metropolitanas emitidas em

2014, que é o empreendimento denominado C-Sul, que tem como proposta a implantação de um grande projeto de urbanização no entorno do empreendimento análogo Alphaville, com projeção para atração de cerca de 140 mil pessoas ao longo de 50 anos. Até o momento o empreendimento não foi aprovado, estando ainda em fase de licenciamento ambiental.

Figura 13 – LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS OBJETO DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017



FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017..

A análise da expansão urbana com base somente nos dados de emissão de Diretrizes Metropolitanas não se mostra confiável, tendo em vista que constituem documentos que orientam o processo de loteamento e traçam condições urbanísticas mínimas para sua execução, ainda em fase preliminar da concepção dos empreendimentos que, inclusive, muitas das vezes não avançam, já que para o mesmo período analisado a quantidade de anuências prévias emitidas correspondem a menos da metade das Diretrizes Metropolitanas emitidas.

Como veremos mais a frente, os dados relativos à Anuência Prévia se mostram mais adequados à análise que se pretende.

De qualquer maneira, é relevante dizer que somente em 5 anos de análises de dados, a área total de parcelamentos alvo de emissão de diretrizes correspondem à 16 mil hectares, ou 160 km², uma área que corresponde a metade do município de Belo Horizonte.

Tabela 7 - QUANTIDADE DE ANUÊNCIAS PRÉVIAS PARA PARCELAMENTO DO SOLO NA RMBH CONCEDIDAS ENTRE 2011 A 2017

NÚMERO DE ANUÊNCIAS CONCEDIDAS								
Contagem	ANO							Total Geral
MUNICÍPIO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1 LAGOA SANTA	2	8	3	2	2	3		20
2 IBIRITÉ		3		5	1	2	1	12
3 PEDRO LEOPOLDO	1	3	2	3				9
4 ITAGUARA		2	3	1	1		1	8
5 BETIM				4			2	6
6 FLORESTAL		4	1	1				6
7 BRUMADINHO	1			1	2	1		5
8 MATEUS LEME		1		3			1	5
9 SABARÁ		2	2				1	5
10 CAPIM BRANCO		1		2			1	4
11 ESMERALDAS	1			3				4
12 ITATIAIUÇU		1		3				4
13 JABOTICATUBAS		3		1				4
14 VESPASIANO		1	1	1		1		4
15 BELO HORIZONTE				1		1		2
16 CAETÉ		1			1			2
17 CONTAGEM					2			2
18 NOVA LIMA		1	1					2
19 SANTA LUZIA		2						2
20 CONFINS					1			1
21 IGARAPÉ		1						1
22 JUATUBA			1					1
23 MARIO CAMPOS						1		1
24 MATOZINHOS				1				1
25 RIBEIRÃO DAS NEVES				1				1
26 RIO ACIMA		1						1
27 RIO MANSO				1				1
28 TAQUARAÇU DE MINAS		1						1
29 BALDIM								0
30 SÃO JOSÉ DA LAPA								0
31 SARZEDO								0
32 NOVA UNIÃO								0
33 RAPOSOS								0
34 SÃO J. DE BICAS								0
Total Geral	5	36	14	34	10	9	7	115

FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017..

Tabela 8 - ÁREA TOTAL DE PROJETOS DE PARCELAMENTO NA RMBH COM ANUÊNCIA PRÉVIA CONCEDIDAS DURANTE O PERÍODO DE 2011 Á 2017

ÁREA DA ANUÊNCIA PRÉVIA CONCEDIDA								
Soma de ÁREA (m2)	ANO							Total Geral
MUNICÍPIO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1 JABOTICATUBAS		11.455.067		2.584.509				14.039.576
2 BETIM				7.295.079			484.463	7.779.542
3 LAGOA SANTA	1.062.079	2.521.106	469.255	867.143	1.094.280	436.649		6.450.512
4 BRUMADINHO	242.000			754.513	1.442.265	629.515		3.068.293
5 BELO HORIZONTE				2.729.675		70.783		2.800.458
6 PEDRO LEOPOLDO	519.821	949.354	258.283	812.769				2.540.227
7 VESPASIANO		899.439	784.956	50.231		185.692		1.920.319
8 IBIRITÉ		364.236		816.977	70.933	229.469	42.785	1.524.400
9 CONTAGEM					1.402.732			1.402.732
10 ESMERALDAS	466.392			905.595				1.371.987
11 MATEUS LEME		185.200		727.203			457.110	1.369.513
12 SANTA LUZIA		852.114						852.114
13 CAPIM BRANCO		92.400		287.532			391.945	771.877
14 NOVA LIMA		99.347	605.000					704.347
15 ITAGUARA		113.925	177.333	80.400	110.150		203.633	685.441
16 SABARÁ		310.483	154.593				107.950	573.026
17 IGARAPÉ		497.730						497.730
18 TAQUARAÇU DE MINAS		406.710						406.710
19 ITATIAIUÇU		73.775		301.078				374.853
20 CONFINS					355.984			355.984
21 MATOZINHOS				353.300				353.300
22 FLORESTAL		165.917	59.000	120.964				345.881
23 RIBEIRÃO DAS NEVES				327.249				327.249
24 CAETÉ		181.250			139.163			320.413
25 JUATUBA			212.437					212.437
26 RIO MANSO				118.955				118.955
27 RIO ACIMA		51.079						51.079
28 MARIO CAMPOS						18.742		18.742
29 BALDIM								0
30 SÃO JOSÉ DA LAPA								0
31 SARZEDO								0
32 NOVA UNIÃO								0
33 RAPOSOS								0
34 SÃO J. DE BICAS								0
Total Geral	2.290.292	19.219.133	2.720.857	19.133.171	4.615.506	1.570.850	1.687.886	51.237.696

FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017..

Com base nos dados da Anuência Prévia, temos um retrato mais fiel de como acontece a expansão urbana na RMBH. O primeiro ponto que desperta atenção é a diferença significativa entre a demanda de Diretrizes Metropolitanas (333 para o período) e o resultado efetivo das aprovações (115 anuências concedidas). Parte desta diferença pode estar atrelada à suspensão da possibilidade de parcelamentos do solo em alguns municípios pela aplicação das restrições existentes no artigo 42-B que restringem a ampliação de perímetros urbanos, pois a restrição não se aplica a emissão de Diretrizes Metropolitanas⁷⁵. Outro ponto reside no fato de que o documento de Diretriz Metropolitana é utilizado pelo mercado como uma maneira de se analisar de forma preliminar a viabilidade legal e financeira dos empreendimentos. Mas

⁷⁵ Neste caso as Diretrizes Metropolitanas são emitidas com nota esclarecendo a suspensão do Município e a necessidade de se realizar o estudo específico determinado pelo artigo.

podemos deduzir também, que parte desta procura maior pela emissão das Diretrizes Metropolitanas se apoia em um mercado altamente especulativo, que se utiliza das diretrizes metropolitanas como forma de sondar sua viabilidade, podendo implicar, em caso positivo, maior valorização do solo. Isso porque nos casos de solicitações de Diretrizes Metropolitanas em glebas onde há restrição de loteamentos, a resposta é “*não passível de anuência*”. Portanto, se existe Diretriz Metropolitana, há possibilidade de se lotear.

Com base na tabela, Jaboticatubas se encontra em primeiro lugar no quesito área parcelada. Essa colocação é resultado da aprovação em 2012 do empreendimento Reserva Real que, no entanto, até o momento, teve apenas uma pequena parte do projeto executada. No caso de Jaboticatubas, cabe destacar que em 2014 o município ficou suspenso pelo artigo 42-B até o ano de 2016. Devido a isso o município promoveu a revisão de seu Plano Diretor em conformidade com o artigo 42-B. Como resultado, após a liberação do município, em 2017 foram emitidas oito novas Diretrizes Metropolitanas (a maior demanda durante o período analisado) com uma área total de cerca de 3,7 milhões de metros quadrados.

Em segundo lugar em termos de área parcelada relativa às anuências prévias temos Betim, esse resultado se deve à aprovação em 2014 de um distrito industrial de quase 6 milhões de metros quadrados.

Destaca-se novamente o município de Lagoa Santa, apresentando 20 Anuências Prévias entre o período de 2011 até 2016⁷⁶. Entretanto, quando comparamos a área aprovada, o município fica em terceiro lugar, demonstrando uma grande quantidade de empreendimentos em glebas menores.

Ibirité também possui o mesmo perfil, sendo o segundo município em quantidade de Anuências Prévias concedidas, mas em oitavo lugar quando analisamos a área loteada. Outros municípios também possuem essa característica, como Itaguara, em quarto lugar no número de anuências, mas em décimo quinto em área anuída; Florestal, sexto lugar em anuências concedidas, mas em vigésimo segundo em área anuída; e Mateus Leme, em oitavo em números de anuências, mas em décimo primeiro em área anuída.

O oposto acontece em Brumadinho, sendo o sétimo em anuências concedidas e o quarto em área loteada. Mas se desconsideramos os municípios de Jaboticatubas e Betim, por terem

⁷⁶ Lagoa Santa não teve nenhuma Anuência Prévia concedida em 2017 pelo fato de que o município ficou suspenso em 2016 pelo artigo 42-B, utilizando o ano de 2017 para revisão de seu Plano Diretor. O Plano Diretor foi aprovado em dezembro de 2017.

empreendimentos totalmente diferentes quanto à natureza dos parcelamentos, Brumadinho fica em segundo no quesito área parcelada.

Excluindo-se os municípios de Jaboticatubas⁷⁷, Betim e Belo Horizonte⁷⁸, por terem empreendimentos de grandes proporções que fogem aos padrões normais encontrados nos demais municípios, os outros 5 municípios seguintes encontrados na tabela referente à área parcelada (Lagoa Santa, Brumadinho, Pedro Leopoldo, Vespasiano e Ibirité) detêm juntos 53% de toda a área anuída da RMBH para o período.

Cabe destacar que da mesma forma que os empreendimentos em Betim e Belo Horizonte não se viabilizaram (por diversos motivos que não cabe aqui analisar), outras situações como essas podem ter acontecido nestes empreendimentos anuídos para o período analisado, entretanto, tendo em vista que a Legislação Federal estabelece o prazo máximo de 4 anos para sua execução, sendo que este prazo somente passa a valer depois da aprovação municipal, muitos deles ainda possuem tempo hábil para serem implementados⁷⁹. Além disso, o presente capítulo tenta apresentar a dinâmica de expansão urbana que afeta o território e independente da efetivação ou não de alguns destes empreendimentos, a valorização do solo e descaracterizações do uso rural para o urbano⁸⁰ já se deram e todos eles estão inseridos nos perímetros urbanos, que em sua maioria compreendem grandes extensões de terra estabelecidas pelos Planos Diretores vigentes e que por sua vez afastam as áreas e usos rurais das centralidades urbanas.

Chama atenção também pela análise das tabelas, que o ápice no processo de expansão urbana recente aconteceu em 2014. Nos dois itens analisados (Diretrizes e Anuência) os números de solicitações e área total se apresentam como os maiores. Já no ano de 2017 estes valores se encontram reduzidos, correspondendo a bem menos da metade em relação ao ano de 2014. Podemos associar essa mudança do comportamento do mercado ao quadro de grande

⁷⁷ Neste caso há que se levar em consideração também que o empreendimento Reserva Real não se viabilizou.

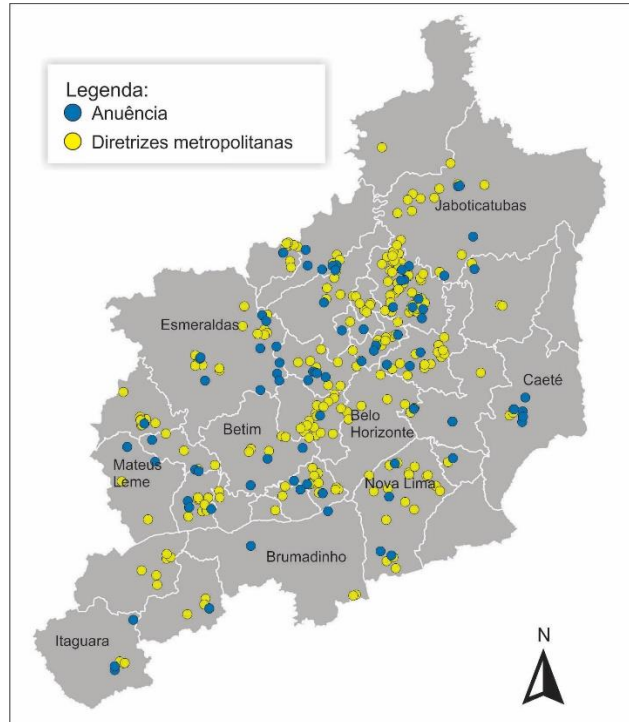
⁷⁸ Neste caso o alto valor se deve à anuência prévia concedida para o empreendimento localizado na Granja Werneck, entretanto o mesmo não se viabilizou.

⁷⁹ Apesar da Lei Estadual 44.646/2007 definir em seu artigo 30º, que o município deve encaminhar em no máximo 60 dias a cópia da aprovação municipal para o órgão metropolitano ou Estadual de licenciamento, esse item não é cumprido. Dessa forma, o Estado muitas das vezes não tem conhecimento se o projeto chegou a ser aprovado no município.

⁸⁰ A descaracterização do uso rural para uso urbano é uma condicionante para aprovação de projetos de loteamentos. Sua efetivação insere novas permissividades de uso para o solo, resultando em sua valorização.

instabilidade institucional, política e econômica que passou a ter uma percepção mais clara no início de 2015.

Figura 14 - LOCALIZAÇÃO DOS PARCELAMENTOS OBJETO DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS E ANUÊNCIAS PRÉVIAS EMITIDAS ENTRE 2011 A 2017 NA RMBH



FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017..

Com base no mapa apresentado, fica nítida a percepção de que para o período analisado, o número de solicitações de Diretrizes Metropolitanas é bem maior que o de Anuências Prévias concedidas. Cabe citar também que existe um equilíbrio locacional entre as duas demandas. Aspecto que se difere quando analisado os dados da fiscalização, como veremos a frente.

4.1.2 – EXPANSÃO URBANA A PARTIR DOS PROCESSO ILEGAIS E IRREGULARES

A continuidade da análise sobre as expansões urbanas também deverá levar em consideração as áreas fiscalizadas pela Agência RMBH. Os dados aqui apresentados compreendem somente as ações fiscalização em que realmente ficou atestada alguma

inconformidade legal dos empreendimentos em relação às leis federais, estaduais e municipais.

Cito também que infelizmente a Agência RMBH não tem condições operacionais de realizar um planejamento das fiscalizações por itens (áreas rurais, municípios mais dependentes, gravidade da infração, tempo para execução, precariedade de infraestrutura, etc) tendo em vista a grande quantidade de denúncias que são recebidas, devido a isso, a equipe de fiscalização da Agência RMBH praticamente atua por demandas externas.

Ressalto que cerca de 60% destas denúncias são oriundas do Ministério Público, entidade com a qual a Agência RMBH mantém um Termo de Cooperação vigente desde 2011 visando a fiscalização e controle dos parcelamentos irregulares e ilegais, portanto, a atuação dos promotores das comarcas locais afeta diretamente a quantidade de demandas. Existe alternância de promotores nas comarcas, em alguns casos quando ocorre, a equipe da fiscalização consegue perceber mudanças de comportamento de cada promotor em relação a demandas que envolvem parcelamentos irregulares e ilegais. Outros 20% são demandas da própria Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH, que muitas vezes identifica parcelamentos irregulares quando realiza visitas de campo e por fim, os outros 20% são demandas que partem dos próprios municípios que muitas das vezes não possuem fiscais ou não possuem legislação de fiscalização sobre parcelamentos.

Desse modo, a ausência de dados sobre a fiscalização pode ser resultante de um Ministério Público e um Poder Público local pouco atuante na fiscalização dos parcelamentos, assim como a baixa demanda de visitas de campo (que são resultantes das demandas de emissão de Diretrizes Metropolitanas), da equipe técnica da Diretoria de Regulação Metropolitana.

Tabela 9 - NÚMERO DE AÇÕES FISCAIS REALIZADAS EM PARCELAMENTOS DO SOLO DURANTE PERÍODO DE 2011 A 2017

MUNICÍPIOS	ANO							TOTAL
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1 Ribeirão das Neves	2	3	6	11	12	8	5	47
2 Santa Luzia	3	8	5	1	6	8	9	40
3 Taquaraçu de Minas	2	22	1				4	29
4 Brumadinho	4	2	8	1	2	8	4	29
5 Jaboticatubas	6	2	1	3	1	10	2	25
6 Vespasiano	1	1	4	6		3	5	20
7 Nova Lima	4	3	3	3	2	2		17
8 Sabará	4	3				3	7	17
9 Caeté	1	3				6	7	17
10 Lagoa Santa	1	5	2				6	14
11 Baldim		1	3	1	5	2	2	14
12 Itatiaiuçu			1	1	1	1	8	12
13 Igarapé	4		1	3		3	1	12
14 São J. de Bicas			1	3		1	7	12
15 Ibirité	2	2	1		2	1	3	11
16 Pedro Leopoldo	2	5	2					9
17 Betim			1	2			6	9
18 Contagem	1		5		1	2		9
19 Mateus Leme	1		3			1	4	9
20 Rio Acima	2	1	1	1	1	1	1	8
21 Confins	3		1			1	1	6
22 Matozinhos	1		3	1	1			6
23 São José da Lapa	2	1		1	1		1	6
24 Esmeraldas	1	1	2		2			6
25 Nova União		1				1	4	6
26 Rio Manso	1	1	2		1		1	6
27 Itaguara				1	1	1	3	6
28 Florestal	1		2					3
29 Juatuba	2			1				3
30 Sarzedo	1						2	3
31 Capim Branco							1	1
32 Mário Campos			1					1
33 Belo Horizonte								0
34 Raposos								0
TOTAL	52	65	60	40	39	63	94	413

FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Tabela 10 - ÁREA TOTAL DOS PARCELAMENTOS VISTORIADOS DURANTE O PERÍODO DE 2009 A 2017 NA RMBH

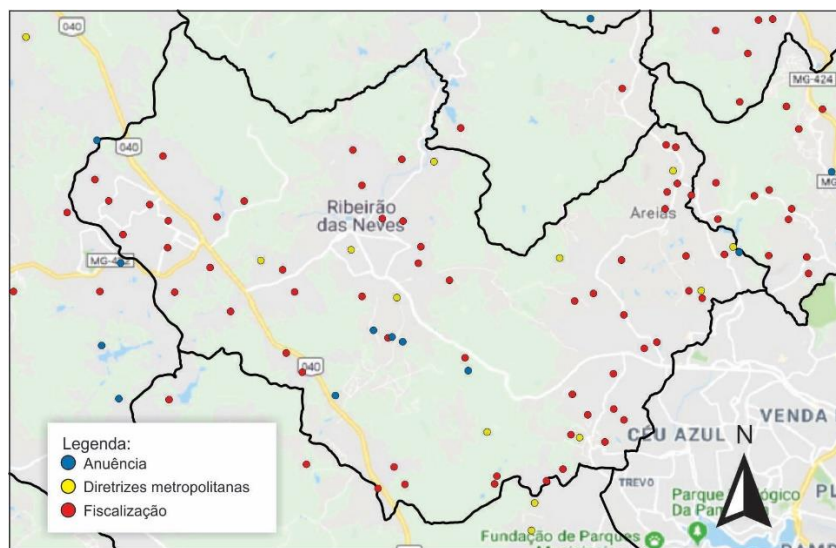
MUNICÍPIOS	ANO							TOTAL
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1 Nova Lima	1.829.741	698.902.452	2.988.412	61.510	592.484	200.000		704.574.599
2 Mateus Leme	1.000.000		305.222.518			10.523	185.003	306.418.044
3 Ribeirão das Neves	428.966	338.608	1.747.269	4.850.540	5.675.231	3.526.898	1.105.390	17.672.901
4 Santa Luzia	976.194	1.444.885	1.947.636	21.700	964.855	3.271.493	5.635.500	14.262.263
5 Brumadinho	2.180.873	151.071	4.438.810	480.766	824.400	942.148	380.317	9.398.384
6 Jaboticatubas	5.246.843	525.609		509.583	63.000	655.727	103.854	7.104.617
7 Vespasiano	35.000	191.072	1.195.811	1.369.641		3.429.054	373.755	6.594.333
8 Igarapé	2.436.607		260.200	1.832.312		666.374	57.000	5.252.493
9 Taquaraçu de Minas	23.299	141.811	2.925.000				2.050.848	5.140.958
10 Sabará	583.181	1.020.261				1.201.000	1.136.251	3.940.693
11 Matozinhos	20.037		1.873.510	1.000.000	1.000.000			3.893.547
12 Baldim		100.231	8.000	879.303	1.741.848	273.100	529.400	3.531.882
13 São J. de Bicas			130.000	1.883.638		58.868	1.201.454	3.273.960
14 Esmeraldas	78.785	562.609	1.704.325		669.979			3.015.698
15 Itaiaçu			412.450	230.000	118.971	49.756	2.175.770	2.986.947
16 Contagem			568.426		397.621	1.994.076		2.960.124
17 Caeté	37.133	259.309				1.690.637	226.663	2.213.742
18 Rio Manso	1.150.000	7.670	174.920		317.625		15.125	1.665.340
19 Ibirité	67.352	535.000	316.548		93.399	65.294	479.373	1.556.966
20 Lagoa Santa	1.005.252	169.654	51.141				137.555	1.363.602
21 Betim				484.220			866.958	1.351.179
22 São José da Lapa	11.500	1.050.000		10.090	7.131		31.494	1.110.215
23 Nova União		181.060				45.000	571.827	797.887
24 Rio Acima	7.763	23.000	123.965		398.900	20.000		573.628
25 Confins	340.142		10.530			129.800	92.210	572.682
26 Mário Campos			548.487					548.487
27 Itaguara				339.683	34.210	24.000	112.520	510.413
28 Pedro Leopoldo	99.674	326.917	64.910					491.501
29 Juatuba	252.228			61.699				313.927
30 Florestal	53.267		225.013					278.280
31 Capim Branco							134.911	134.911
32 Sarzedo	19.855						44.203	64.058
33 Belo Horizonte								0
34 Raposos								0
TOTAL	17.883.691	705.931.220	326.937.880	14.014.685	12.899.654	18.253.749	17.647.381	1.113.568.260

FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Os dados mostram que apesar de diversos municípios possuírem um baixo índice de solicitação de Diretrizes Metropolitanas e de anuência prévia, a fiscalização destes mesmos municípios atesta que o crescimento do tecido urbano se dá, em extensão territorial que extrapola as áreas resultantes dos parcelamentos regulares.

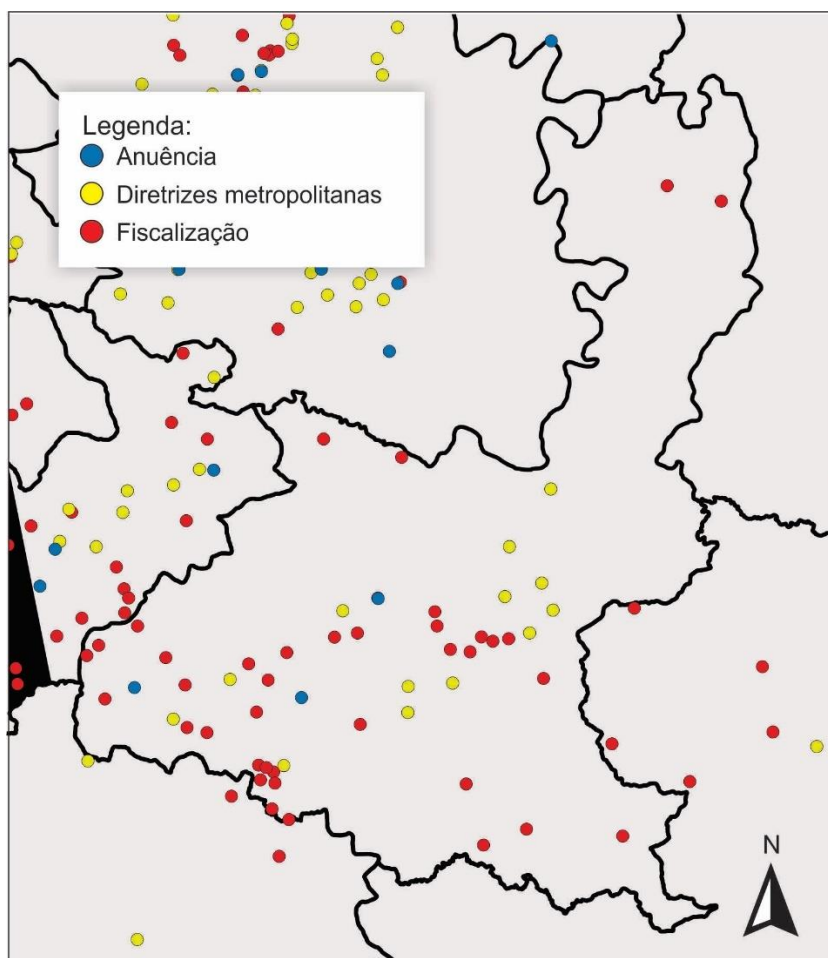
Isso é claro quando analisamos os dados dos municípios como Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Baldim e Taquaraçu de Minas. Estes municípios possuem uma baixa demanda por loteamentos regulares, mas ao mesmo tempo lideram quando se trata de loteamentos ilegais. No caso de Ribeirão das Neves, quase que a totalidade do município já foi alvo de ações fiscais por parte da Agência RMBH.

**Figura 15 – LOCALIZAÇÃO DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS
CONCEDIDAS E ATOS DE FISCALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES ENTRE
OS ANOS DE 2011 A 2017**



FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Figura 16 - LOCALIZAÇÃO DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS CONCEDIDAS E ATOS DE FISCALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA ENTRE OS ANOS DE 2011 A 2017



FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Analisando os dois mapas apresentados percebemos, mais nitidamente no caso de Ribeirão das Neves, que quase a totalidade do município já foi alvo de ações fiscais por parte da Agência RMBH. No caso de Santa Luzia um pouco menos, entretanto percebe-se um desequilíbrio muito grande entre a quantidade de demandas legais e demandas irregulares ou ilegais.

Na verdade, essa realidade se aplica a praticamente todos os municípios, pois mesmo naqueles onde se registra maior demanda de loteamentos regulares identificada pelos processos de diretrizes metropolitanas e anuência prévia, as ações de fiscalização sobre loteamentos irregulares superam significativamente o número e área dos loteamentos

regulares. Deve-se ressaltar, entretanto, que o trabalho da fiscalização atua somente por demanda.

Esclarecendo de forma mais aprofundada os dados apresentados e buscando como referência o meu conhecimento prático obtido estando à frente da Diretoria de Regulação Metropolitana, observa-se que os dados da fiscalização em sua maioria são referentes a parcelamentos irregulares, ou seja, passaram pela aprovação municipal e foram, ou estão sendo executados em desconformidade com o projeto aprovado, a minoria se referem aos loteamentos totalmente ilegais, ou seja, não passaram por nenhuma aprovação em órgãos públicos. O levantamento dos dados sobre quantas destas vistorias foram realizadas em áreas rurais exigiria a análise de todos os processos de fiscalização (cerca de 500), entretanto, parte deles foi encaminhadas para Advocacia Geral do Estado, tendo em vista que as tentativas para que o empreendedor quitasse as multas e terminasse o loteamento não foram exitosas por parte da Agência RMBH. Junto a isso, temos o fato de que com base nos Planos Diretores vigentes e suas definições de perímetro urbano que se mostram extremamente generosas, grande parte destas autuações estão em área definidas como urbanas, mas que podem ter ainda algum uso/dinâmica rural. Logo, o resultado final da análise continuaria impreciso.

Ademais, independente disso, o que percebemos quando analisamos os dados da anuência e fiscalização é que a expansão do tecido urbano na RMBH acontece prioritariamente de forma irregular e precária. Os loteamentos aprovados no passado não chegam a ser concluídos, resultando em ações fiscais, que em grande parte não garantem a finalização completa dos empreendimentos.

Este ponto merece um breve aprofundamento: existe no imaginário do brasileiro que se trabalhar com renda fundiária é um excelente negócio, haja vista o ditado popular “*quem compra terra, não erra*”, porém, este mercado não é para iniciantes e aventureiros. Em primeiro lugar, as aprovações e licenciamentos são complexos e longos, exigem estudos específicos e contratação de profissionais diversos que devem atestar seu conhecimento na área por ter legislações e procedimentos de aprovação bem específicos. Quando o empreendimento é finalmente aprovado, a Lei Federal 6.766/1979 exige que sua conclusão se dê em no máximo 4 anos. Período curto, tendo em vista que diversos empreendimentos possuem uma área significativa e as obras envolvem projetos complexos, grandes maquinários e equipes diferenciadas para cada etapa de execução (terraplanagem, drenagem, sistema de abastecimento hídrico, asfaltamento, sistema de abastecimento de energia e iluminação pública, entre outros). Porém, o mais difícil é o financiamento do empreendimento como um todo, já que um número muito reduzido de pessoas consegue comprar um lote à

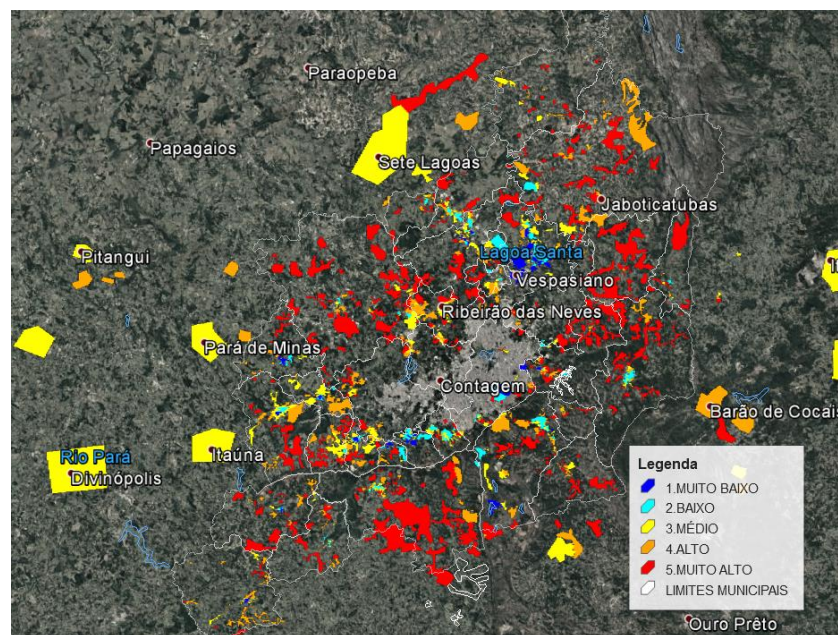
vista, logo, por trás da comercialização do lote, deve haver uma forma de financiamento a longo prazo (pois a compra de um lote sempre é entendida pela maioria das pessoas como um investimento). Mas neste caso, as opções bancárias para esta finalidade não são as mesmas que as encontradas para comprar/financiar um apartamento/casa própria. Por isso, as grandes empresas de parcelamento do solo também possuem sua própria linha de financiamento.

Essa rápida contextualização mostra que a atividade de parcelamento do solo exige um capital de giro muito grande das empresas e proprietários, pois elas precisam ter um capital inicial para elaboração de todos os projetos, mantendo uma equipe mínima enquanto o projeto estiver sendo aprovado pelo Poder Público, posteriormente, devem executar toda a obra em 4 anos, mas financiando o lote em mais de 60 parcelas para o comprador final.

Por isso esta atividade se mostra muito arriscada para iniciantes e aventureiros. Mas na prática, o que percebemos é o contrário. Durante as visitas em diversos municípios, principalmente durante as reuniões para revisão de seus Planos Diretores, o que escutamos com frequência são as demandas de proprietários de terras se manifestando sobre a vocação de seus terrenos e que eles devem ser inseridos no perímetro urbano, pois os mesmos irão parcelar e vender os lotes. Constantemente estas demandas são atendidas pelo Poder Público local e com frequência acabam se tornando novos loteamentos irregulares em que o proprietário da gleba não possui mais condições financeiras para finalizar a obra, fazendo com que fiscalizações e multas não surtam efeito. Esse passivo acaba ficando por conta dos municípios e adquirentes, que possuem muita dificuldade em resolvê-los. Esta não é uma situação recorrente. Como Secretário em Ribeirão das Neves comecei a me deparar com inúmeras histórias como essa, e durante minha passagem pela Agência RMBH isso se mostrou amplificado. São várias situações em que, por exemplo, o proprietário morre e as conversas são feitas através de herdeiros, mas que visivelmente são pessoas de menor renda.

Temos que levar em consideração também os altos custos do solo urbanizado que repercutem no aumento da informalidade e precarização das habitações, criando um cinturão de pobreza no entorno da capital de Belo Horizonte, como pode ser percebido pelo mapa abaixo:

Figura 17 - IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS E URBANÍSTICAS NA RMBH SEGUNDO O GRAU DE IRREGULARIDADE

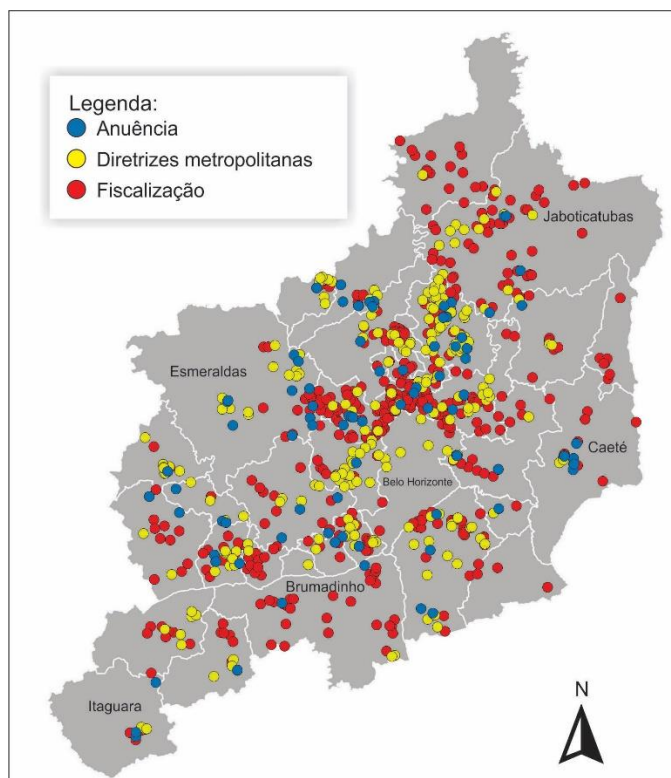


FONTE: Agência RMBH – 2018.

Comparando este mapa da RMBH em conjunto com o mapa abaixo, que é a compilação de todas as informações relativas às Diretrizes Metropolitanas, Anuência Prévia e fiscalizações, percebemos que a regularidade (Diretrizes Metropolitanas e Anuência Prévia) e a irregularidade (loteamentos irregulares e clandestinos) se concentram de forma mais evidente no vetor norte da região, logo, o mercado de lotes legais e ilegais tendem a atuar nos mesmos locais.

Outro ponto importante que pode ser percebido pelo mapa abaixo, está na percepção de que a irregularidade alcança quase que a totalidade do território metropolitano. Demonstrando a inexpressiva capacidade dos municípios em controlar e fiscalizar seus territórios, atesta também que a expansão urbana em grande medida acontece independente do atendimento aos requisitos legais e que a atuação do poder público se dá de forma a regularizar um passivo existente através de processos morosos e com custos elevados e que nem sempre resultará em bairros que garantirão uma salubridade adequada, pois diversos itens ambientais e urbanísticos podem ser flexibilizados ou até mesmo desconsiderados quando áreas são submetidas a processos de regularização fundiária.

Figura 18 – LOCALIZAÇÃO DOS PARCELAMENTOS OBJETO DAS DIRETRIZES METROPOLITANAS, ANUÊNCIAS PRÉVIAS E FISCALIZAÇÕES NA RMBH



FONTE: Elaborado pelo Autor – Dados extraídos da Agência RMBH- 2011-2017.

Voltando ao tema central do estudo e com base nos dados apresentados, o processo de expansão urbana, mesmo em tempos de crise e restrições, se encontra bem dinâmico e seu impacto nas áreas e usos rurais acontece independente destes parcelamentos estarem nas áreas urbanas ou rurais, isso porque o conflito pode estar “camuflado” pelo fato de que os perímetros urbanos são definidos por vontades e critérios dos mais diversos, negligenciando populações locais e vocações naturais.

4.2 – DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL RECENTE DA RMBH

Conforme citado anteriormente, a RMBH passou por processos de planejamento recente, que inclui primeiramente a elaboração do PDDI, posteriormente o Macrozoneamento Metropolitano e durante a escrita desta dissertação, o projeto de revisão dos Planos Diretores Municipais para se adequarem às diretrizes metropolitanas.

Finalizando esta dissertação, irei apresentar algumas das propostas apresentadas por estes planos que propõem a modificação do cenário apresentado até o momento e que obrigatoriamente se embasam nas legislações citadas anteriormente.

O primeiro plano elaborado foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. O PDDI está previsto na Constituição Estadual como exigência em Regiões Metropolitanas estaduais. No caso da RMBH o plano possui como um de seus objetivos a construção contínua de um processo de planejamento metropolitano, envolvendo os municípios, o Estado de Minas Gerais, os órgãos federais ali atuantes, a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares e complementarmente, os municípios que compõem o Colar Metropolitano. *Trata-se de construir um processo perene de discussão, colaboração e integração de conhecimento, no curto, médio e longo prazo, e de redes de informação que permitam a análise, a crítica e o monitoramento permanente das múltiplas ações dos vários agentes que atuam no espaço e território metropolitano* (RELATÓRIO FINAL-PDDI-RMBH-2011, p 8).

Um grande avanço inserido neste plano foi o reconhecimento das dinâmicas rurais associado à segurança alimentar e nutricional com estímulos de mercados locais e regionais e o acesso a mercados institucionais, exigindo a proposição de programas focados nestas dinâmicas. Considerando que o PDDI é um documento extenso, irei me ater somente na citação de tais programas.

Como objetivo geral do PDDI nesta temática temos a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a erradicação da desnutrição e a articulação entre o rural e o urbano na RMBH. Como objetivos específicos temos:

- *Garantir a qualidade de vida e a diversidade cultural no meio rural, inclusive nos seus aspectos produtivos.*
- *Estimular mercados locais e regionais e o acesso a mercados institucionais.*
- *Regular o mercado de alimentos na RMBH, combinando os atributos de qualidade, variedade e preços justos.*
- *Ampliar as perspectivas da população rural da RMBH, com atenção para os jovens, mulheres, negros e indígenas.*

A partir disto, foram elaborados os seguintes programas:

- *Programa Metropolitano de Apoio às Atividades Rurais;*
- *Programa Metropolitano Apoio às Atividades de Abastecimento;*
- *Programa Metropolitano de Agricultura Urbana;*

- *Programa Metropolitano de Promoção do Consumo Alimentar Saudável e Sustentável;*
- *Programa Metropolitano de Promoção da Qualidade de Vida no Meio Rural;*

Dentro destes programas, destaco algumas ações:

- *Aproximar produção rural e consumo, aumentando as oportunidades de trabalho e renda, especialmente os da AF, valorizando seu caráter pluriativo e multifuncional.*
- *Atuar sobre a qualidade e o custo dos alimentos, estimulando o desenvolvimento tecnológico, aproximando produtores e suas associações, Centros de Pesquisa, órgãos públicos de ATER e ONGs com práticas inovadoras, inserindo a criação de instrumentos e estratégias de difusão de preços e padrões;*
- *Disseminar a infraestrutura necessária ao exercício das atividades rurais, bem como a oferta de serviços públicos de qualidade para os produtores rurais e suas famílias.*
- *Criar programas de educação básica nas áreas rurais articulados com formação profissional, capacitação, pesquisas tecnológicas e atividades de extensão rural.*
- *Estimular a venda direta dos produtores familiares aos consumidores, com a criação de canais de comercialização, a partir da normatização impositiva de reserva de espaço (gôndolas) para a comercialização da agricultura familiar nos licenciamentos e alvarás de autorização de instalação de grandes equipamentos de varejo privados;*
- *Estimular ações para a agregação de valor à produção agropecuária, com o beneficiamento da produção pelos agricultores familiares e suas associações;*
- *Estimular a produção e o consumo de alimentos orgânicos e a comercialização direta em espaços públicos e programas institucionais;*
- *Fortalecer e ampliar os programas de assistência técnica e extensão rural (ATER) da EMATER-MG em todos os municípios de RMBH;*
- *Criar, ampliar, diversificar e facilitar as linhas de financiamento para investimento e custeio para a agricultura familiar, facilitando o seu acesso, diminuindo as exigências e garantias, assim como a criação e ampliação de programas de seguros agrícolas, para cobrir sinistros que atinjam as safras por intempéries, pragas etc;*
- *Estimular a criação de associações de venda de produtos para compra coletiva coletivas de famílias (em prédios e condomínios), restaurantes e outros estabelecimentos privados que produzam refeições e lanches;*
- *Fazer o levantamento da situação fundiária das propriedades rurais, principalmente aquelas da AF, procurando regularizar e estimular a titulação para famílias assentadas, acampadas e atendidos por programas de reforma agrária;*

- *Estimular a manutenção de reservas de matas naturais e estimular o reflorestamento, com manejo sustentável, para consumo dos agricultores e para comercialização;*
- *Estimular ações de preservação de nascentes e matas ciliares e o manejo sustentável e adequado de córregos, rios e lagos usados para irrigação, assim como o estímulo da utilização de água de chuva e reutilização de adequada das águas servidas provenientes do uso das famílias e da agricultura;*
- *Estimular o turismo rural, a construção de pousadas, restaurantes típicos, banhos de cachoeira, caminhadas ecológicas e outras atividades do campo definidas no conceito de Novo Rural;*
- *Promover as identidades territoriais dos agricultores familiares, conhecendo-as por meio de pesquisa de campo, quer sejam baseadas em hábitos alimentares, movimentos, grupos e atividades culturais específicos, quer sejam baseadas em espaços definidos por acidentes geográficos, áreas de povoamento, bacias hidrográficas, atividades econômicas e outras territorialidades;*
- *Criar um programa de comunicação para divulgar as ações criadas regional e localmente para apoio à produção agrícola familiar e outras atividades rurais;*
- *Implantação de unidades de comercialização varejista reguladas publicamente e operadas por agentes privados;*
- *Articulação das iniciativas de redução de desperdício baseadas em “Bancos de Alimentos”;*
- *Reduzir e controlar o uso de agrotóxicos nas lavouras e produtos para uso veterinário nos rebanhos, usando-os de maneira adequada, preservando a saúde dos agricultores;*
- *Criar curso de capacitação para gestores públicos na área de financiamento da produção, extensão rural, vigilância sanitária, posturas, fiscalização e atividades urbanas, com vistas a discutir e resolver gargalos, quanto a normas e rotinas que prejudiquem as atividades da AF para dentro e fora da porteira;*
- *Estimular compras coletivas de insumos e implementos agrícolas, de maneira a aumentar sua escala dessas compras, o que aumentará o poder de barganha e o preço dos gêneros adquiridos – por meio de associações ou cooperativas;*

Fonte: PDDI - 2011

Somado à estes objetivos, programas e ações, outro programa focado especificamente na questão territorial (entre outros itens) é o Macrozoneamento Metropolitano - MZ. A partir do PDDI, apontou-se a necessidade de uma reestruturação territorial metropolitana, diretriz que se consolidou a partir dos trabalhos relativos ao Macrozoneamento Metropolitano (2013–2015). Parte do MZ incide diretamente *na correção da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a*

evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, conforme defendido pelo Estatuto da Cidade em seu Artigo 2º.

Ainda sobre o MZ, inseridas no próprio Termo de Referência que norteou os trabalhos temos as seguintes diretrizes gerais:

- *Criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede: promoção de melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, redução da dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte, criação de oportunidades de desenvolvimento para áreas periféricas;*
- *Planejamento da expansão da ocupação do território levando em consideração a necessidade de mobilidade intermodal que propicie a articulação e o deslocamento em uma metrópole estruturada em rede;*
- *Intensificação do uso do espaço urbano existente, a partir da recuperação de edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos destinados ao lazer e recreação;*
- *Redução da pressão da expansão urbana periférica sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas, com valorização e proteção das áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal e estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana;*
- *Ampliação das áreas permeáveis urbanas, restauração e revitalização de cursos d'água, controle da expansão imobiliária, industrial e minerária sobre áreas de interesse para abastecimento e conservação da biodiversidade;*
- *Consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo, que expresse as políticas de reestruturação territorial do PDDI, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador nas disputas pelo espaço metropolitano, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano”*

O atendimento destes itens inseridos em novas regulamentações territoriais na escala metropolitana e municipal tem o alcance de redução das pressões sobre as áreas rurais, com possibilidade de intensificar a pluriatividade rural. Considerando ainda que o

Macrozoneamento Metropolitano deriva do PDDI, as preocupações citadas acima também nortearam todo o processo.

Com a entrega dos trabalhos relativos ao MZ em meados de 2015, tornou-se necessária a compatibilização dos Planos Diretores Municipais ao conteúdo de ambas as ferramentas (tendo em vista que a operacionalização destas ferramentas de planejamento se consolida através das legislações municipais), ação subsequente que já havia sido apontada pelo PDDI.

Entre 2012 e 2015 a Agência RMBH auxiliou diretamente a elaboração de planos específicos⁸¹ e em alguns casos de Planos Diretores dos municípios de Baldim, Matozinhos, Taquaraçu de Minas, Sabará e Jaboticatubas. Este trabalho foi feito mediante a assinatura de Termos de Cooperação Técnica⁸² e contou também com a participação do Ministério Público Estadual, através da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU⁸³. Durante este período, o acúmulo de informações, procedimentos, trâmites, conhecimento técnico, territorial e conhecimento em condução de processos participativos foi significativo, dotando o corpo técnico da Agência RMBH de uma habilidade técnica/institucional sobre Planos Diretores, planejamento territorial e ferramentas urbanísticas, que seria usado novamente no projeto de revisão dos Planos Diretores Metropolitanos.

Com base nesta experiência considerada exitosa, a Agência RMBH vislumbrou a possibilidade de ampliar sua atuação na compatibilização dos Planos Diretores Municipais ao planejamento metropolitano. Esse cenário se mostrou adequado tendo em vista o lapso temporal entre as aprovações no passado dos Planos Diretores vigentes e a obrigatoriedade de revisão dos Planos Diretores a cada dez anos exigida pelo Estatuto da Cidade.

⁸¹ Plano específico exigido pelo artigo 42-B.

⁸² A Agência RMBH trabalhou também em outros planos indiretamente, ou seja, sem a formalização dos termos de cooperação técnica com os municípios de Brumadinho, Mateus Leme, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo.

⁸³ A participação do Ministério Público Estadual se fez necessária pois, em alguns casos, tendo em vista as limitações financeira e técnica dos municípios, o agente que custeou os planos específicos e os Planos Diretores foram empreendedores interessados na liberação dos municípios para novos empreendimentos. Como foi um arranjo (Agência RMBH, Municípios e empreendedores) que nunca tinha sido feito, o Ministério Público atuou fiscalizando desde o início a condução dos trabalhos, dotando-o de legitimidade, transparência e legalidade.

No caso da RMBH, grande parte de seus Planos Diretores Municipais foram aprovados entre 2005 e 2008⁸⁴ e, dessa forma, entre 2015 e 2018, grande parte dos municípios teriam que rever seus planos. Sabendo dessa janela de oportunidade, a Agência RMBH consultou diversos municípios que ainda não tinham revisado ou iniciado os trabalhos de revisão de seus Planos Diretores sobre a possibilidade de adesão a um grande projeto de revisão de Planos Diretores Municipais em consonância com o planejamento metropolitano.

O esforço da Agência RMBH ainda tinha outros aspectos que fortaleciam a iniciativa, como a existência do PDDI (já aprovado pelo Conselho Metropolitano), o Macrozoneamento Metropolitano – MZ, a existência de recursos no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM e, por fim, a publicação do Estatuto da Metr pole, Lei Federal 13.089/2015, que estabeleceu a obrigatoriedade em nível nacional de que todas as regiões metropolitanas tivessem seus Planos Diretores Municipais compatibilizados com o Plano Diretor de metropolitano.

Em 2016 a Agência RMBH contratou novamente a UFMG para a condu o dos trabalhos. A contrata o foi realizada mediante dispensa de licita o, tendo em vista que a UFMG já dispunha de not rio conhecimento que foi absorvido durante os trabalhos de elabora o do PDDI e do MZ. Este novo contrato teve como objeto principal o detalhamento das Zonas de Interesse Metropolitano, da Trama Verde e Azul⁸⁵ e das Diretrizes do Macrozoneamento Metropolitano da RMBH em instância local e assessoramento   revisão dos Planos Diretores Municipais, demonstrando por conseguinte que o trabalho foi muito além da simples revisão.

O contrato buscou a consolida o da reestrutura o Territorial proposta pelo PDDI, elaborada pela sociedade civil, municípios, pelo Sistema de Gestão Metropolitano e legisla es federais, com foco na integra o entre o planejamento urbano municipal e o planejamento metropolitano, além da aproxima o com o poder público municipal e do

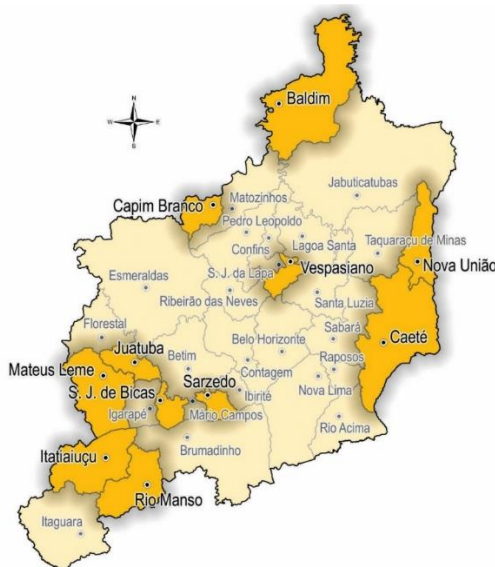
⁸⁴ Fruto da obriga o trazida pelo Estatuto da Cidade que estabeleceu em 2001 que todos os municípios pertencentes a regiões metropolitanas tivessem Planos Diretores até 2005, este prazo foi ampliado posteriormente para 2008.

⁸⁵ A Trama Verde e Azul (TVA), diz respeito   conexão dos espaços em um contexto metropolitano, valorizando a diversidade e contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental da região. Constitui uma Rede de nascentes, corpos d'água, áreas de preserva o permanente (APPs), unidades de conserva o e outras áreas de relevante interesse ambiental existentes ou propostas, interligadas segundo princípios de conectividade, incorporando também eixos viários, equipamentos de uso coletivo, espaços livres de uso público, parques urbanos, áreas vazias e áreas degradadas potencialmente passíveis de recupera o, revegeta o ou tratamento paisagístico.

atendimento concreto às suas demandas, algo inédito no Brasil. O trabalho ainda se mostra com um ganho econômico significativo para o planejamento metropolitano, gerado pela contratação por escala utilizando dos recursos existentes no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e aos benefícios urbanísticos de se analisar o território da RMBH de maneira integrada, conveniência que somente um arranjo supramunicipal poderia viabilizar.

Além disso, a proposta pretende traduzir as Zonas de Interesse Metropolitano – ZIMs⁸⁶ para a realidade municipal mantendo o alinhamento entre o planejamento municipal e o metropolitano, otimizando os resultados da ação pública, diretriz contida no Estatuto da Cidade. Os municípios que aderiram ao projeto são: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, Sarzedo, São Joaquim de Bicas e Vespasiano.

Figura 19 - MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS PELO PROJETO DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NA RMBH



FONTE: Agência RMBH - 2017

⁸⁶ As ZIMs podem ser interpretadas como áreas nas quais a concretização do interesse metropolitano não depende somente da aplicação das políticas do PDDI, mas também, de modo mais decisivo, da regulação do uso do solo. Ou seja, as ZIMs são áreas que expressam o interesse metropolitano que demandam uma regulação territorial mais específica. As ZIMs incorporam em parte tanto a proposta de reestruturação territorial metropolitana quanto propostas de outras políticas identificadas com o interesse metropolitano. (UFMG, Revisão dos Planos Diretores Municipais, Produto 1, p 20)

Em dezembro de 2018 a UFMG entregou para a Agência RMBH e municípios contemplados o Produto 9 do contrato, que é o texto do ante-projeto de Lei dos respectivos Planos Diretores Municipais. Por mais que ainda nenhum destes ante-projetos de lei tenham sido encaminhados aos respectivos poderes executivos municipais até o presente momento⁸⁷ para, em seguida, serem encaminhadas às Câmaras Municipais para aprovação,, podemos atestar alguns avanços.

Em relação à definição dos perímetros urbanos e redução das áreas rurais, cabe destacar que a ferramenta principal para ordenar e direcionar a expansão do tecido urbano é a definição de perímetros urbanos. E conforme apontado pelo PDDI, a reestruturação territorial desejada para a RMBH exige a geração de cidades e uma região metropolitana mais compacta, tendo em vista o diagnóstico existente de que o tecido urbano da metrópole é altamente fragmentado.

Entretanto, a simples redução de perímetros urbanos, como realizado pelo Município de São Paulo não basta, é necessária inicialmente a definição de um critério pois, como já citado anteriormente, não existem regras para a definição de perímetros urbanos em escala nacional, estadual, metropolitano e municipal. Dessa forma, o projeto de revisão dos Planos Diretores criou o seguinte critério: na maioria dos casos o tecido urbano existente corresponde ao perímetro urbano.

O entendimento deste critério de forma rápida e simplista ofusca sua abrangência e possibilidade de reversão do que foi diagnosticado pelo PDDI. Isso porque dentro dos tecidos urbanos ainda existem diversos vazios urbanos (além, é claro, dos inúmeros lotes vazios e/ou subutilizados). Portanto, a proposta desta regra não inviabiliza novos parcelamentos, mas induz que novas urbanizações venham ocupar e preencher os vazios urbanos existentes de forma a conectar as áreas já ocupadas, possibilitando, por fim, tecidos urbanos mais compactos e coesos.

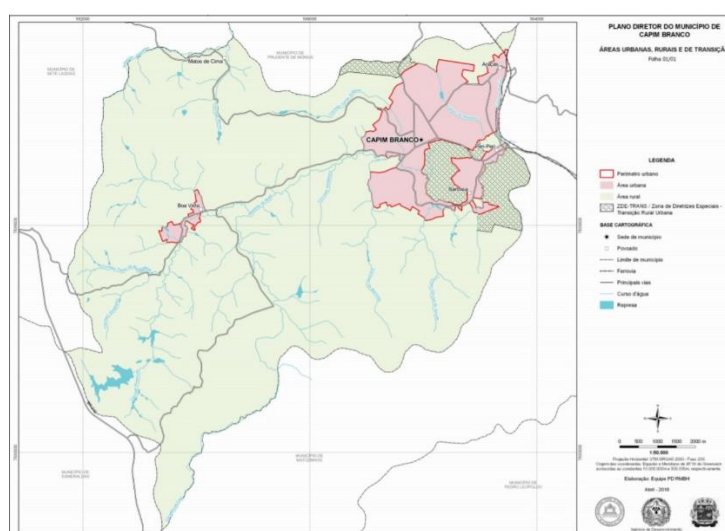
No campo da política, esta definição ainda mantém o conflito existente nas revisões de Planos Diretores, já que diversos proprietários de terras entendem que seus terrenos possuem vocação para novos parcelamentos, cabendo, portanto, ao Plano Diretor, ao planejamento e ao Poder Público a inclusão destas áreas em seus perímetros urbanos. Mesmo considerando que nem todas as demandas se mostram legítimas ou tecnicamente justificáveis, mas em alguns casos, realmente faz-se necessária a criação de áreas prioritárias para grandes

⁸⁷ Esta parte do texto foi escrita em janeiro de 2019.

e médios projetos que extrapolam o tecido urbano existente e que ainda sim, obedecem às diretrizes do PDDI.

Com vista ao atendimento destas demandas, propoz-se a criação do que foi intitulado: Zona de Diretrizes Especiais de Transição – ZDE-TRANS, de acordo com o que será apresentado abaixo:

Figura 20 - PROPOSTA DE ZONEAMENTO COM AS ÁREAS URBANAS E RURAIS DO MUNICÍPIO DE CAPIM BRANCO COM DELIMITAÇÃO DA ZONA DE DIRETRIZES ESPECIAIS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANO



FONTE: UFMG, Revisão dos Planos Diretores Municipais, Produto 8, 2018.

Este sobrezoneamento *compreende áreas vazias que geralmente tangenciam o perímetro urbano existente e/ou incorporam interesses manifestos e projetos futuros de loteamentos; correspondendo, portanto, a áreas preferenciais para futuras expansões urbanas, mas que ainda são consideradas pelo Plano Diretor como áreas rurais* (UFMG, Proposta de estrutura territorial – Baldim, 2018, p 54). Sua conversão para perímetro urbano depende de anuência do Conselho Municipal da Cidade, mediante estudo técnico e de viabilidade analisado pelo corpo técnico da prefeitura, aprovação de lei específica para sua ampliação e, por fim, pagamento da Outorga Onerosa de Mudança de Uso.

O avanço principal está na adoção de um critério claro para se definir as áreas urbanas, sendo estas condicionadas ao tecido urbano existente, dessa forma, exclui-se a possibilidade de se criar grandes áreas de expansão, gerando valorização do solo, redução das áreas rurais e

distanciamento das áreas produtivas e propiciando um maior controle, ordenamento e direcionamento dos processos de ampliação do tecido urbano.

Temos ainda a possibilidade de transição gradual entre os usos prioritariamente urbanos, sobre as áreas e usos rurais (mediante estudo técnico apresentado ao Conselho Municipal), aspecto também extremamente deficiente nos Planos Diretores vigentes. Redução da valorização do solo pela não utilização da categoria “Área de Expansão Urbana”, que já foram colocadas em dúvida quanto à sua eficácia em relação ao ordenamento e direcionamento do tecido urbano. Por fim, temos a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante das ações do Poder Público, através da cobrança de outorga onerosa de mudança de uso rural para urbano para que estas novas ampliações ocorram.

Do ponto de vista das dinâmicas rurais, a Trama-Verde e Azul – TVA se apresenta como uma das ferramentas focadas no reconhecimento destas praticas, como apontado pelo produto 8 relativo à revisão dos Planos Diretores:

“A Trama Verde e Azul (TVA) é uma das políticas de estruturação territorial do Macrozoneamento Metropolitano e propõe a articulação entre as dinâmicas dos espaços naturais, rurais e urbanos, de forma a assegurar a conexão entre diferentes práticas e formas de apropriação dos lugares e territórios metropolitanos.

Por meio da ideia da Trama Verde e Azul pretende-se propor uma articulação de elementos alternativos àqueles que tradicionalmente ocupam posição central no ordenamento territorial: os rios e suas margens, as áreas livres com vegetação natural ou cultivadas e aquelas em que as manifestações e os bens culturais são reconhecidos. A TVA tem como objetivo fomentar a proteção e recuperação dessas áreas, proteger a atividade agrícola e incentivar a produção agroecológica, preservar e valorizar o patrimônio cultural, natural, arqueológico e paisagístico, viabilizar usos recreativos de maneira ampla e diversificada, promover a criação de circuitos de mobilidade ativa (não motorizados), estimular o turismo ecológico e cultural e minimizar os riscos ambientais à ocupação”.

A TVA ainda subdivide-se em outros sobrezoneamentos, entre eles destaca-se o ZDE-TVA-AGROECO Zona de Diretrizes Especiais - Trama Verde e Azul – Agroecologia, que como definição temos:

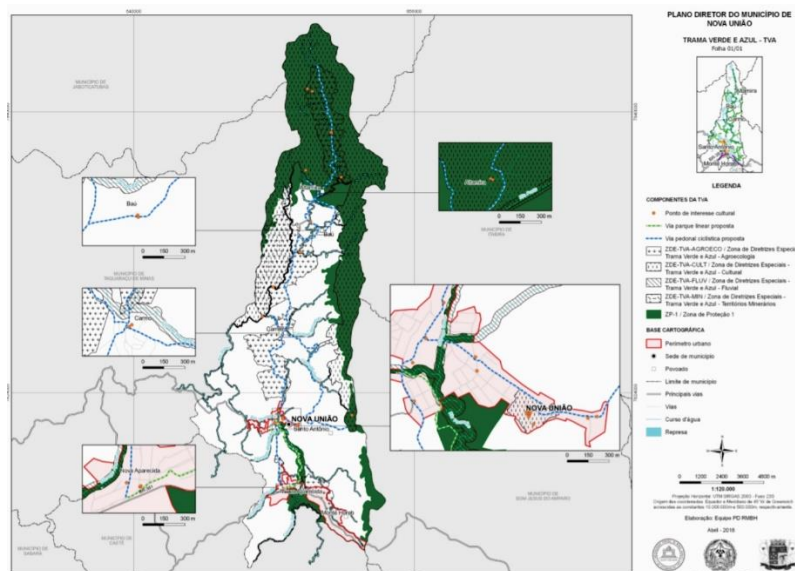
“Áreas de produção agrícola existentes ou potenciais, relevantes para a manutenção da segurança alimentar, nutricional e ambiental, onde devem ser incentivadas práticas agroecológicas”.

Obedecendo aos seguintes critérios:

- Existência de produção agrícola próxima a aglomerados urbanos;
- Identificação de produção agrícola próxima a cursos d’água;
- Existência de iniciativas de práticas agroecológicas ou em transição agroecológica;
- Produção agrícola de destaque no município;
- Existência de conflitos relacionados ao uso de agrotóxicos;
- Áreas consideradas potenciais para o desenvolvimento da produção agroecológica, devido à sua proximidade com outras em que há atividade agrícola ou por sua relevância ambiental.

Segue abaixo um mapa contendo a proposta da Trama Verde e Azul para o município de Nova União.

Figura 21 - PROPOSTA DE TRAMA VERDE E AZUL PARA O MUNICÍPIO DE NOVA UNIÃO



FONTE: UFMG, produto 8, Revisão dos Planos Diretores, 2018.

A Agroecologia por sua vez se norteia pelo conjunto de princípios que guiam a atividade agropecuária rumo à construção de sistemas agroalimentares saudáveis e

sustentáveis, incorporando a produção, distribuição e consumo de produtos agrícolas e pecuários e todas as dimensões a eles relacionadas - social, ambiental e econômico, de acordo com a definição do Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, sendo seus princípios:

- a) Integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais;
- b) Desenvolvimento sustentável;
- c) Manejos e práticas ecologicamente sustentáveis
- d) Uso de tecnologias ambientalmente seguras, de acordo com os princípios, as diretrizes e as normas da agroecologia e da agricultura orgânica;
- e) Participação e protagonismo social;
- f) Preservação ecológica com inclusão social;
- g) Soberania e segurança alimentar e nutricional;
- h) Equidade socioeconômica, étnica e de gênero;
- i) Diversidade agrícola, biológica, territorial, paisagística e cultural;
- j) Reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais;
- k) Promoção da agrobiodiversidade.

Não cabe aqui a reprodução completa de todos os itens relativos às dinâmicas rurais inseridas em todos os produtos relativos à revisão dos Planos Diretores, assim como no produto final, que é o próprio projeto de lei que cria o Plano Diretor. O que podemos ver com clareza em relação ao que foi apresentado aqui, é que temos uma grande mudança em relação ao que foi proposto pelos primeiros Planos Diretores metropolitanos, pois conforme citado, a grande maioria não insere as dinâmicas rurais em seus textos, além de supervalorizar a dinâmica urbana e separar o urbano e rural como se fossem duas realidades distintas e desconexas.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos atestar que o Estatuto da Cidade foi e ainda é uma grande avanço frente à luta por melhor qualidade de vida nas grandes cidades. Seu texto propiciou uma série de ferramentas para modificação de realidades dramáticas encontradas nos centros urbanos, porém, não conseguiu ter uma abrangência efetiva em relação às dinâmicas e proteção das áreas e usos rurais, nem mesmo apresentou regras claras para definição de perímetros urbanos/zonas de expansão e não se aprofundou na explicação de como poderia acontecer a integração e complementariedade defendida em seu texto.

Parte desta responsabilidade pode ser atribuída ao processo legislativo, ao qual foi submetido o texto original na Câmara dos Deputados durante os mais de 10 anos de tramitação. Aparentemente, o esvaziamento do rural na redação final pode ter sido resultado do equilíbrio de forças voltado para o maior controle das dinâmicas imobiliárias estritamente urbanas, resultando em uma permissividade maior em relação à especulação e ganhos financeiros através da expansão do tecido urbano.

Outra fragilidade está na ausência da fiscalização supramunicipal, tanto por parte do conteúdo mínimo exigido nos Planos Diretores, como também em razão da ausência da fiscalização municipal nas disposições existentes em seus textos. A grande maioria dos Planos Diretores citam de forma clara (em suas diretrizes gerais) a necessidade da fiscalização como um item a ser buscado, mas a grande maioria dos Planos Diretores da RMBH analisados não possuem capítulos definindo os fluxos, tramites, penalidades, reincidência, multas e recursos de fiscalização para as disposições existentes em seus textos.

Além de não haver fiscalização supramunicipal dos conteúdos mínimos exigidos nos Planos Diretores, também não há penalidades claras a serem aplicadas pela não autoaplicabilidade das ferramentas (quando existir a obrigatoriedade por existência de situações urbanas que mereçam ser revistas ou corrigidas) por parte dos municípios que notoriamente possuem problemas habitacionais e/ou urbanísticos. Como se sabe, as ferramentas existentes poderiam auxiliar os municípios na indução do barateamento do solo urbano, na captura da mais valia resultante das ações do poder público e na melhor distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização.

O alto grau de informalidade e irregularidade como apontado pelo capítulo *4.1 - Análise da expansão recente na RMBH*, deve ser analisado em conjunto com as regras existentes na Lei Federal 6.766/1979, pois pelo que se verifica nos dados da Agência RMBH, a maior parte das fiscalizações efetuadas acontecem em empreendimentos irregulares, ou seja, em algum

momento passaram pelas etapas de aprovação, mas não conseguiram finalizar as obras conforme projeto aprovado. Dessa forma, é fundamental uma crítica mais contundente sobre a legislação que rege estes processos, pois estas não estão auxiliando no desenvolvimento adequado das novas expansões urbanas.

Pelo que se percebe, com base nos dados da fiscalização, proprietários e empreendedores tendem a buscar a regularidade urbanística, mas em determinado momento, ao longo da implantação do parcelamento do solo, diversos entraves surgem (inclusive negligência e má-fé destes), acabando por invializar a legalidade do novo bairro. Ao mesmo tempo as prefeituras não conseguem assumir o término destas obras, por mais que a Lei Federal 6.766/1979 exija em seu artigo 18º a necessidade da “*ferramenta de garantia de obras*” como condicionante para aprovação municipal. Mas entendo que, pela ausência de critérios objetivos da Lei Federal para definição desta ferramenta, sua eficácia é bem discutível

Voltando ao Estatuto da Cidade, temos ainda a ausência de vinculações orçamentárias obrigatórias exigidas nos Planos Diretores Municipais, impactando na efetividade e eficácia do Plano Diretor frente aos desafios municipais, por mais que o Estatuto defina que:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Neste caso, repercute novamente na ausência de fiscalização dos agentes supramunicipais.

Os recursos possíveis de serem arrecadados pela outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, quando realmente recuperados pelos municípios, devem ser direcionados em consonância com o artigo 26º do Estatuto da Cidade:

- I – regularização fundiária;*
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*
- III – constituição de reserva fundiária;*
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;*

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

Mas considerando que a média da dependência metropolitana de repasses constitucionais é de cerca de 72% das receitas municipais⁸⁸, o grande volume dos recursos municipais não possui nenhuma vinculação às ações dispostas no Plano Diretor. Junto a isso, os recursos obtidos via emendas parlamentares, convênios nacionais e internacionais, bancos de financiamento e órgãos de fomento, também não possuem nenhuma regra que vincule estes recursos, ou parte destes, aos programas, projetos e ações dos Planos Diretores, por conseguinte, as dotações orçamentárias municipais que poderiam incidir na execução dos Planos Diretores são mínimas.

Diante desta situação, os Municípios possuem muita dificuldade de reverter as mazelas que acontecem nas áreas urbanas com os recursos próprios. Nas áreas rurais tal possibilidade se mostra ainda mais árdua, tendo em vista que muitas vezes são territórios mais extensos, com população reduzida e dispersa.

O que se percebe também através desta dissertação é que o fracionamento de temas em leis específicas, redigidas em lapsos temporais diversos, conforme apresentado no capítulo 2 – *Dos regramentos urbanísticos com impactos diretos na relação urbana/rural*, não contribui para o melhor entendimento das práticas que funcionam em plena simbiose e ocupam os mesmos recortes territoriais. No caso da RMBH fica claro que temos três legislações federais que pairam sobre o mesmo território: Estatuto da Terra – 1964; Estatuto da Cidade - 2001 e Estatuto da Metrópole – 2015, mas que possuem pouca ou nenhuma integração, fazendo com que em alguns momentos o ato de se planejar territorialmente se insira dentro dos limites de cada legislação, sem a promoção de uma visão global.

Outra parte deste fracionamento legislativo e descompasso temporal pode ser visto dentro das próprias leis municipais. O levantamento apresentado no item 2.3 - *Legislações municipais* demonstra que dos 34 municípios, 22 possuem suas leis de parcelamento e leis de uso e ocupação do solo desvinculadas do Plano Diretor (ou não possuem estas leis). Desta maneira, mais uma vez, perde-se a possibilidade de visualização dos processos de parcelamento/expansão, ocupação, adensamento e renovação urbana, como uma dinâmica única de crescimento urbano, expressa em suas diversas formas.

⁸⁸ Dados extraídos e analisados do site www.ibge.cidades.gov.br em 15/01/2019.

Pode-se dizer que temos também uma reinterpretação destas mesmas leis federais, pois com exceção do Estatuto da Metrópole⁸⁹, tanto o Estatuto da Terra como o Estatuto da Cidade já estavam vigentes quando houve a primeira grande leva de produção dos Planos Diretores da RMBH entre 2005 e 2008. As leis continuaram as mesmas, mas o alcance e o entendimento de suas políticas e propostas foi estendido, alinhado com uma maior maturidade teórica e reconhecimento acerca do Novo Rural e das novas características das áreas rurais.

A mudança recente alcançada pelos onze Planos Diretores Metropolitanos, apresentada no item 4.2 – *Do planejamento territorial recente da RMBH*, pode estar atrelada à interdisciplinariedade existente desde o início da confecção do PDDI e MZ pela UFMG, permitindo visões mais completas dos processos metropolitanos, por mais que estejam inseridas em disciplinas específicas; maior liberdade criativa, tendo em vista que grande parte dos técnicos envolvidos, por não trabalharem diretamente no Poder Público, não estão limitados por uma visão legalista de planejamento, ou seja, conseguem pensar para além das leis específicas vigentes.

Possivelmente esta habilidade de se pensar além das leis vigentes tenha sido fundamental para a proposição do critério para definição das áreas urbanas, qual seja: tecido urbano = perímetro urbano. Essa simples definição e a não utilização das áreas de expansão urbana (existentes na Lei Federal 6.766/1979) tem a possibilidade de modificar positivamente o território dos municípios e região metropolitana em consonância com as diretrizes do PDDI.

Até o momento, considerando que nenhum destes Planos Diretores foi sancionado, resta a expectativa de que essa mudança metodológica para novas expansões urbanas seja mantida (e replicada em outros municípios). Infelizmente é de conhecimento da Agência RMBH e equipe da UFMG que algumas gestões municipais discordaram e estão sofrendo pressões dos proprietários de terra. Em algumas situações isso deriva de grupos políticos que também atuam na área imobiliária, proprietários que detêm conhecimento sobre a valorização do solo gerada por maior permissividade de usos e desconfiança sobre o que é novo. Mas o fato de que essa força negativa existe, já mostra o sucesso da estratégia em frear novas expansões urbanas, buscando reduzir parte da mais valia gerada pelas próprias ações do poder público e reduzir ganhos especulativos.

⁸⁹ No caso da RMBH, entendo que a existência ou não do Estatuto da Metrópole faria pouca ou nenhuma diferença, tendo em vista que a Região Metropolitana já possui uma governança interfederativa desde 2009, possui um PDDI e MZ antes mesmo da promulgação da lei e finalmente, já existia o programa no PDDI de compatibilização do PDDI e MZ na escala local a partir dos Planos Diretores Municipais.

Há que se levar em consideração também que com base nas diversas leis vigentes apresentadas aqui, sejam elas federais, estaduais ou municipais, a questão urbana/rural praticamente se resume a uma definição de recorte para fins de planejamento territorial, que em seguida, tem se voltado somente às questões estritamente urbanas. Essa divisão territorial e modelo de planejamento e gestão, pelo fato do poder público não conseguir agir preventivamente, tem conseguido restringir somente o mercado formal, mas ao mesmo tempo os municípios continuam sendo palco de irregularidades, já que determinados proprietários e empreendedores agem à margem das leis. Essa situação demonstra a urgência de que os municípios, assim como a Agência RMBH passe a agir mais energicamente na fiscalização do território e responsabilização adequada dos envolvidos, já que para a visão de propriedade contemporânea, o mais importante é a atividade do que a titularidade, que deve ser definida em função do interesse social, coletivo, expresso no Plano Diretor.

Por conseguinte, a integração e complementariedade das áreas urbanas e áreas rurais defendida pelo Estatuto da Cidade não pode se restringir somente a recortes territoriais coloridos em mapas temáticos, deve-se incorporar, defender e promover um equilíbrio entre as políticas públicas promovidas nestes usos, focada na simbiose já existente e possível com base nas novas interpretações e potencialidades do rural. Somente assim poderemos ter um equilíbrio que resulte na melhoria da qualidade de vida de todos os moradores de uma região metropolitana.

Nessa linha, podemos perceber o entendimento de algumas administrações municipais que a ausência de políticas públicas focadas nas populações e produções rurais ocasiona transtornos ao ambiente urbano, pois a periferização das atividades produtivas exige gastos excessivos com deslocamento, insegurança alimentar pela maior utilização de agrotóxicos, centralização excessiva nos centros de distribuição, ocasionando o desconhecimento das produções por parte dos gestores municipais. Soma-se a isso o fato de que a agricultura, por possuir uma cadeia produtiva extensa, com diversas possibilidades de beneficiamento dos alimentos, apresenta possibilidade empregatícia significativa, reduzindo o “*exército de reserva*” e gerando renda na base da economia e em todo o território municipal e metropolitano.

Nesta perspectiva, a Prefeitura de Belo Horizonte, através da SUSAN - Subsecretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, estabeleceu uma meta para 2019 segundo a qual 100% dos recursos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que juntos possuem um orçamento de aproximadamente 90 milhões para o ano de 2019, sejam destinados à Agricultura Familiar

utilizando o recorte territorial da RMBH juntamente com o Colar Metropolitano. Essa proposta tem a capacidade de se transformar em uma excelente ferramenta de transferência de renda, direcionando recursos para as bordas metropolitanas em municípios com pouca estrutura industrial e de serviços, fortalecendo a sucessão familiar rural e minimizando a dependência e atração destas pessoas pelo centro econômico metropolitano.

Outra iniciativa exitosa está no Município de Sete Lagoas, município pertencente ao Colar Metropolitano, que desde a década de 80, tem cadastrado agricultores familiares e disponibiliza terrenos de cerca de 500 metros quadrados para que as famílias possam produzir. Em troca o agricultor deve ter o “*canteiro-escola*” devendo a produção deste canteiro ser direcionada para a alimentação escolar. Em 2016 o Município tinha cerca de 420 agricultores produzindo e com lista de espera para outros serem inseridos no programa. A produção do “*canteiro-escola*” nas hortas familiares abastece cerca de 80% da demanda municipal⁹⁰. O projeto utiliza prioritariamente de áreas institucionais que ainda não viraram equipamentos urbanos ou comunitários, mas utiliza-se também de áreas *não-edificante* abaixo de linhas de transmissão de energia.

Destaco ainda que continua sendo importante e imprescindível a garantia da permanência e defesa das áreas rurais através de mecanismos compulsórios que incidam sobre a preservação de área com aptidão agrícola e sobre a valorização do solo, sem os quais fica difícil o uso rural competir com o urbano.

Enquanto isso, entendo que temos que fazer as apostas no protagonismo e autonomia municipal, que têm se destacado neste cenário de mudanças. Considerando a existência de um vácuo federativo na não atualização do Estatuto da Terra (que neste ano completa 55 anos) que não incorporou as novas formas de reconhecimento da pluriatividade das áreas e usos rurais, que por conseguinte, exigiu dos municípios a produção legislativa e políticas públicas sobre temas ligados às atividades e áreas rurais de forma a defender e promover estes usos.

Por parte da Agência RMBH, entendo que caso tivesse acesso a estes estudos antes de assumir a Diretoria de Regulação Metropolitana, com certeza teria modificado a forma de atuação da mesma. No tempo em que fui diretor, cerca de 80% do quadro técnico da Diretoria estava focado na emissão de Diretrizes Metropolitanas e Anuência Prévia, outros 20% responsáveis pelos processos de fiscalização.

⁹⁰ Dados obtidos em conversa com gestores municipais realizado em 2016 através da Agência RMBH.

No caso das Diretrizes Metropolitanas, conforme apresentado no sub-capítulo 4.1.1 – *Expansão urbana a partir dos processos legais*, cerca de metade das Diretrizes Metropolitanas emitidas não se efetivam em novos loteamentos, demonstrando um processo especulativo a partir da permissividade de uso que as áreas urbanas e de expansão urbana geram. A Anuência Prévia, por ser efetivamente o processo de licenciamento urbanístico (do qual diversos municípios são dependentes) acaba por sofrer diversas pressões políticas exigindo maior celeridade, necessitando, portanto, de um número de técnicos que dê conta dos prazos, que por muitas vezes são definidos por aqueles que dependem do documento autorizativo⁹¹.

Sobre a fiscalização, é de conhecimento geral a ineficiência da administração pública em fiscalizar aquilo que licencia, além de ser vista muitas das vezes como uma “indústria da multa”. Entretanto, se o objetivo da diretoria é a regulação urbana, em especial a expansão urbana, e sabendo que este processo acontece na grande maioria dos casos pela irregularidade e ilegalidade, os esforços da diretoria deveriam se voltar para a fiscalização.

Considerando que esta dissertação focou prioritariamente nos aspectos urbanísticos e territoriais que derivam de leis e que afetam as áreas e usos rurais, mas sabendo que outros itens de cunho ambiental, produtivo, mercadológico e de acompanhamento técnico também afetam as áreas e usos rurais, entendo que a complementação desta pesquisa deve continuar (partindo do pressuposto da necessidade de integração e complementariedade entre os usos urbanos e rurais) prioritamente da defesa do acompanhamento técnico e atenção daqueles que já estão produzindo atualmente.

Da mesma forma, promover o exame sobre como as políticas públicas focadas nas populações e produtores rurais que residem nas áreas rurais, desenvolvidas na esfera estadual, estão ou não dialogando com os aspectos territoriais existentes no planejamento dos municípios. Na mesma linha, como propiciar que ferramentas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, passem a se associar e convergir com as diretrizes, programas e ações existentes nos Planos Diretores Municipais.

⁹¹ Cabe destacar que essa realidade não é exclusiva da Agência RMBH, é comum nos atos de licenciamento pelo poder público. Grande parte dos agentes públicos nas diversas escalas de poder possuem outras atividades, que muitas das vezes são reguladas pelo próprio poder público. Estes agentes públicos agem hierarquicamente para que seus processos tenham prazos adequados a seus anseios de ganhos econômicos.

O reconhecimento e defesa das vivências e características da produção agrícola voltadas para a emancipação socioeconômica dos produtores, demandam políticas agrícolas adequadas de amparo e orientação às atividades rurais com vistas à produtividade e emprego dos recursos produtivos e, quando necessário, de conexão com o setor agroindustrial, devendo-se constituir em políticas públicas municipais integradas com as dinâmicas mercadológicas existentes no urbano metropolitano.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Fundações e Medidas da Ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro /RJ: IPEA / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

AGÊNCIA RMBH. Contrato N° 002/2016, que dispõe sobre o projeto de revisão dos Planos Diretores Metropolitanos.

AGUIAR FILHO, João C.; PEREIRA, José Abílio; CARVALHO, Marília Á.; NOGUEIRA, Rosiele F.; BATISTA, Pedro S. F.; FREITAS, Whelton P. (orgs.). Planos Diretores em Minas Gerais: experiências e arranjos recentes. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Mafali: CONEDRU; SEDRU, 2013.

ALMEIDA, Élcio Cruz de; SARDAGNA, Crysthian Drumond. O parcelamento do imóvel rural via fração mínima de parcelamento frente à função social da propriedade. *Revista de informação legislativa*. Brasília a. 37 n. 146 abr./jun. 2000. p 209 – 2016.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virginia R. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In MENDONÇA, J.G.; GODINHO, M.H. (orgs.). População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2003. p. 207-226.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virginia R. A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Cadernos Metrópole. N° 03, 2000.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. (orgs.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71- 90.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005. BRASIL. Estatuto da cidade: Lei n. 10.257

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, [1988] 2003.

_____. Lei 6766 De 19 DE DEZEMBRO DE 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

_____. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

_____. Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015 – Estatuto da Metrópole.

_____. Lei n 4.504 de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane. Expansão urbana nas grandes metrópoles. O significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. São Paulo em Perspectiva. Vol 19, No 4, São Paulo, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, Relatório de tramitação, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; AMARAL, Marisa Silva. Acumulação capitalista e exército industrial de reserva: conteúdo da superexploração do trabalho nas economias dependentes. Revista de Economia, Vol34, Editora UFPR, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

COLOSSO, Paolo. A Crítica de Henri Lefebvre ao urbanismo moderno. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas / Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

COSTA, Heloisa S.M. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte In: MENDONÇA, J.G.; GODINHO, M.H. (orgs.). População, espaço e gestão na metrópole: Novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Ed. Pucminas, 2003. p. 159-178.

COSTA, Heloisa; MENDONÇA, Jupira. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, F.L.; CARDOSO, A.L.; COSTA, H.S.M.; VAINER, C.B. (orgs.). Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 46-65.

DM (Revista Dirigente Municipal). Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso. Revista Dirigente Municipal, São Paulo, ano XXIII, nº 8, p. 34-35, 1992.

GEOLINE – Produtos relativos à revisão do Plano Diretor de Jaboticatubas – 2015.

GUEDES, César Augusto Miranda; SILVA, Rocio. Denominações Territoriais Agroalimentares, Políticas e Gestão Social: Argentina, Brasil e a experiência espanhola no contexto europeu. In: VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrários y Agroindustriales - realizadas na Universidade de Buenos Aires de 1 a 4 de novembro de 2014.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L.M. (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Ed Documentos, 1969.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1970.

LOPES, Juarez Brandão. Desenvolvimento e mudança social. Formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

MARCUZZO, Juliana L.; RAMOS, Marília P. A Definição de Rural e Urbano e o desenvolvimento regional: uma avaliação de diferentes metodologias de classificação. In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado Santa Cruz do Sul, RS – Brasil - 28 setembro a 01 de outubro.ano?

MARTINS, Carla Gonçalves. Expansão urbana desordenada e aumento dos riscos ambientais à saúde humana. O caso Brasileiro. Planaltina- Distrito Federal, 2012. Universidade de Brasília. (Monografia de graduação).

MATOS, Ralfo. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população no espaço. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, nº12. Campinas, 1995.

MATOS, Ralfo. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. Parte de uma pesquisa maior apoiada pelo CNPq, 2000.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual. Minas Gerais. Assembleia Legislativa, 2018.

_____. Decreto Estadual 44.646/2007. Disciplina o exame e Anuência Prévia pelo Estado, para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento de áreas para fins urbanos pelos municípios.

_____. Decreto Estadual 45.751 de 06/10/2011. Contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.

_____. Lei Complementar Estadual nº 107 de 12/01/2009, Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH.

_____. Lei Complementar Estadual nº 107 de 12/01/2009, Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH.

_____. Lei Complementar Estadual nº 89 de 12/01/2006, Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

_____.Lei Complementar Estadual nº 88 de 12/01/2006, Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

MONTE-MÓR, Roberto. .Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (orgs.). Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006. p. 61-85.

NASCIMENTO, Carlos Alberto Sarmiento do; VIANNA, Márcio de Albuquerque; RAMOS, Diná Andrade Lima; VILLELA, Lamounier Erthal; FRANCISCO, Daniel Neto. A migração do campo para os centros urbanos no Brasil: Da desterritorialização no meio rural ao caos nas grandes cidades. In. XVI Congresso internacional FOMERCO. UFBA, Salvador, 2017.

NOGUEIRA, Antonio Carlos Lima. Mecanização na agricultura brasileira: uma visão prospectiva. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 08, n. 4, out. 2001.

RUA, João. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev 2006.

SANTORO, Paula. Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente. In: III Seminário Nacional sobre o tratamento de Áreas de preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. UFBA – Belém – 2014.

SCHMITZ, Arno Paulo; LOBO, Maurício Vaz. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. Economia e Sociedade, Campinas, 2014.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1978.

SMOLKA, Martin O. Regularização do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. (Org.). A Cidade da Informalidade. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003.

SOUZA, Joseane. A expansão urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: O caso específico do município de Ribeirão das Neves. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2008. (Tese de doutorado)

SANTOS Jr., Orlando A.; MONTANDON, Daniel. (orgs.). Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, Felipe Francisco de; FRIENDLY, Abigail. O Estatuto da Metrôpole e a Reforma do Planejamento Urbano no Brasil: Analisando a Visão Participativa Comunitária, Práticas de Planejamento do Uso do Solo, e Mudanças Institucionais Efetivas. 2018. Pesquisa em desenvolvimento financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy nas regiões metropolitanas da Baixada Santista, do Vale do Rio Cuiabá e de Belo Horizonte.

TONUCCI FILHO, João B.M. Dois momentos do planejamento metropolitano: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2012. (Tese de Doutorado)

UFMG/Pucminas/UEMG. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2011. (Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional)

UFMG. Proposta de Estrutura Territorial – Baldim, Produto 8, Belo Horizonte, 2018.

UFMG. Proposta de Estrutura Territorial – Nova União, Produto 8, Belo Horizonte, 2018.

UFMG. Relatório do processo de formação dos grupos de acompanhamento e dos lançamentos dos processos de revisão dos Planos Diretores – Caeté, Produto 1, Belo Horizonte, 2016.