

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura

Luana Rodrigues Godinho Silveira

**A regulação urbanística, a regularização fundiária e o mercado imobiliário em
Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Belo Horizonte
2022

Luana Rodrigues Godinho Silveira

**A regulação urbanística, a regularização fundiária e o mercado imobiliário em
Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Tese apresentada ao curso de Doutorado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito à obtenção do título de Doutor em *Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável*.

Área de Concentração: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável.

Linha de Pesquisa: Paisagem e Ambiente.

Orientadora:

Prof.^a Dra. Staël de Alvarenga Pereira Costa.

Coorientadora:

Prof.^a Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira.

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

S587r

Silveira, Luana Rodrigues Godinho.

A regulação urbanística, a regularização fundiária e o mercado imobiliário em Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte [manuscrito] / Luana Rodrigues Godinho Silveira. - 2022.

258f. : il.

Orientadora: Staël de Alvarenga Pereira Costa.

Tese (doutorado)– Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Direito urbanístico - Teses. 2. Solo urbano – Uso - Teses. 3. Mercado imobiliário - Teses. 4. Sociologia urbana - Teses. 5. Desenvolvimento econômico – Teses. 6. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) - Teses. I. Pereira Costa, Staël Alvarenta. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AMBIENTE CONSTRUÍDO E PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL

ATA DE DEFESA DE TESE

ATA DA DEFESA DE TESE DO(A) ALUNO(A) Luana Rodrigues Godinho Silveira nº de matrícula **2017714091** DO CURSO DE DOUTORADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO E PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL DA ESCOLA DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Aos dezenove dias, do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e dois, às quatorze horas e trinta minutos, por meio de videoconferência, reuniu-se a Comissão Examinadora de Tese para julgar o trabalho "A regulação urbanística, a regularização fundiária e o mercado imobiliário em Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte", requisito para a obtenção do grau de Doutor(a) na área interdisciplinar de concentração em "Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável". Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) professor(a) doutor(a) Staël de Alvarenga Pereira Costa, após expor as Normas Regulamentares do Trabalho Final, pediu para o(a) aluno(a) iniciar a apresentação do trabalho. Seguiu-se arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do(a) candidato(a). Logo após a comissão reuniu-se, sem a presença do(a) candidato(a) e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado:

- (X) Aprovação com recomendação para a publicação da tese.
- () Aprovação com solicitação das revisões feitas pela banca.
- () Reprovação

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) candidato(a) pelo(a) Presidente da Comissão.

Nada mais havendo a tratar, o(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ata, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Profa. Dra. Beatriz Alencar D'Araújo Couto

Escola de Arquitetura/UFMG

Profa. Dra. Doralice Barros Pereira

Instituto de Geociências/UFMG

Profa. Dra. Doriane Azevedo

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Prof. Dr. Marcos Felipe Sudre Saidler

Escola de Arquitetura/UFMG

Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira - Coorientadora

Escola de Arquitetura/UFMG

Profa. Dra. Staël de Alvarenga Pereira Costa - Orientadora
PPG-ACPS/UFMG

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2022.

Homologado pelo Colegiado do Programa dos cursos de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável:

Prof. Dr. Leonardo Barci Castriota - "Ad Referendum"

Coordenador do PPG-ACPS

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Felipe Sudre Saidler, Chefe de departamento**, em 20/12/2022, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Stael de Alvarenga Pereira Costa, Professora do Magistério Superior**, em 20/12/2022, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Doralice Barros Pereira, Professora Magistério Superior - Voluntária**, em 20/12/2022, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina Villefort Teixeira, Professora do Magistério Superior**, em 20/12/2022, às 20:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Alencar D Araujo Couto, Professora do Magistério Superior**, em 22/12/2022, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barci Castriota, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 06/01/2023, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Doriane Azevedo, Usuária Externa**, em 03/04/2023, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1979003** e o código CRC **613B77A0**.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001".

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001".

Aos amados Lucas, Davi e Elias,
presentes de Deus na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo cuidado e oportunidade de aprendizado em meio a pessoas tão inspiradoras e amáveis.

Agradeço às queridas professoras doutoras Maria Cristina Villefort Teixeira e Staël de Alvarenga Pereira Costa que me orientam com tanto zelo, competência e carinho desde os tempos da graduação.

Agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais e ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela oportunidade de aprofundar no conhecimento.

Agradeço ao meu marido Lucas Almeida Silveira e meus filhos Davi e Elias Godinho Silveira pelo apoio e pelos muitos sacrifícios para desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos e familiares, nas figuras da minha mãe Cristina Rodrigues Barbosa e minha tia Cátia Rodrigues Barbosa, pela torcida e suporte.

Agradeço às pessoas que têm orado por minha vida e por essa pesquisa.

RESUMO

A pesquisa é uma análise crítica e teórica das contribuições da regulação urbanística e da regularização fundiária do Brasil para a segregação socioespacial. Desenvolve-se na interface de áreas como direito, urbanismo, geografia, política e economia. Considera que há uma tendência de agravamento da segregação socioespacial devido às transformações no processo de produção global que tendem a ampliar o circuito inferior da economia no país. Um dos reflexos desse problema no território é o crescimento da informalidade da ocupação, que reitera a própria pobreza. A regulação urbanística possui o propósito de interferir nessas distorções produzidas pelo mercado imobiliário tendo a regularização fundiária de interesse social como um instrumento. O problema é que a regulação urbanística e a regularização fundiária podem estar contribuindo com o agravamento da segregação socioespacial. Aprofundar nessa relação tendo como base a compreensão do processo de transformação das normas urbanísticas e de regularização fundiária do Brasil por meio das suas interfaces com o processo de segregação socioespacial compõe o propósito da pesquisa. Foram realizadas pesquisa bibliográfica e análise de dados e de documentos, incluindo normas urbanísticas vigentes. A partir do marco teórico e analítico, realizou-se um estudo de caso para verificar e analisar a aplicação desses instrumentos em Confins/MG, integrante da RMBH. Compreendeu-se que desestimular o processo de especulação imobiliária, ofertar adequadamente moradia social e efetivar o direito à cidade por meio da participação popular são os caminhos para o enfrentamento da segregação socioespacial. Isso é central no direito urbanístico brasileiro, que estabelece o plano diretor municipal como instrumento para definição da função social da cidade e da propriedade. A autonomia do plano diretor na organização do espaço urbano é reduzida devido à obrigatoriedade de atendimento de parâmetros urbanísticos estipulados por outras normas federais, estaduais e metropolitanas. Foi identificada tendência de maior autonomia da norma municipal no que diz respeito a parâmetros ambientais como um processo de flexibilização de restrições e favorecimento do mercado imobiliário. Observou-se que a norma federal que trata da regularização fundiária urbana permite processos parciais de regularização fundiária, rompe com a estrutura lógica da regulação urbanística, enfatiza a titulação, beneficia infratores sem o acuro com o interesse social e permite a atuação do mercado imobiliário em locais onde a regulação o restringe. O processo

da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em Confins reitera essa análise, pois tem seu foco na titulação e não na melhoria da condição ambiental e habitacional. A regulação urbanística em Confins se mostrou convergente às propostas de desenvolvimento econômico a partir do aeroporto e abarca o conflito com as questões ambientais. A Reurb prepara as bases fundiárias para atuação do mercado imobiliário que, na ausência de política habitacional, poderá gerar processo de gentrificação e novas pressões para a ocupação informal. Concluiu-se que há uma tendência de agravamento das segregações socioespaciais por meio da relação entre regulação urbanística e regularização fundiária do Brasil. No caso de Confins, desenvolver uma política habitacional e planejar na escala de projetos pode minimizar os conflitos entre meio ambiente, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Palavras-chave: regulação urbanística; regularização fundiária; mercado imobiliário; segregação socioespacial; desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The research is a critical and theoretical analysis of the contributions of urban and land regularization in Brazil to socio-spatial segregation. It is developed on the interface of areas such as law, urbanism, geography, politics and economics. It is considered to be a tendency of aggravation of socio-spatial segregation due to transformations in the global production process that tend to expand the lower circuit of the economy in the country. One of the reflections of this problem in the territory is the growth of informal occupation, which reinforces poverty itself. Urban regulation has the purpose of interfering with these distortions produced by the real estate market, using land regularization of social interest as an instrument. The problem is that urban and land regularization may be contributing to the aggravation of socio-spatial segregation. Deepening in this relationship based on the understanding of the process of transformation of urban norms and land regularization in Brazil through its interfaces with the process of socio-spatial segregation composes the purpose of the research. Bibliographical research, data and documents analysis were made, including current urban norms. From the theoretical and analytical framework, a case study was undertaken to verify and analyze the application of these instruments in Confins/MG, part of Belo Horizonte Metropolitan Region. It was understood that discouraging the real estate speculation process, adequately offering social housing and realizing the right to the city through popular participation are the ways to face socio-spatial segregation. This is central to Brazilian urban law, which establishes the municipal master plan as an instrument for defining the social function of the city and property. The autonomy of the master plan in the organization of urban space is reduced due to the obligation to comply with urban parameters stipulated by other federal, state and metropolitan norms. A tendency towards greater autonomy of the municipal norm with regard to environmental parameters was identified as a process of easing restrictions and favoring the real estate market. It was observed that the federal norm that deals with urban land regularization allows partial processes of land regularization, breaks with the logical structure of urban regulation, emphasizes titling, benefits offenders without acuity with social interest and allows the real estate market to act in where regulation restricts it. The process of Urban Land Regularization (Reurb) in Confins reiterates this analysis, as it focuses on titling and not on improving environmental and housing conditions. Urban regulation in Confins proved to be convergent with

proposals for economic development based on the airport and encompasses the conflict with environmental issues. Reurb prepares the land bases for the real estate market to operate, which, in the absence of a housing policy, could generate a gentrification process and new pressures for informal occupation. It was concluded that there is a tendency to aggravate socio-spatial segregation through the relationship between urban and land regularization in Brazil. In the case of Confins, developing a housing policy and planning on a project scale can minimize conflicts between the environment, economic and social development.

Keywords: urban regulation; land regularization; real estate market; socio-spatial segregation; economic development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização de Confins na RMBH e na APA Carste de Lagoa Santa	24
Figura 2 – Esquema da relação entre regulação urbanística e regularização fundiária na produção do espaço sob a ótica do legalismo liberal	43
Figura 3 – Esquema da relação entre regulação urbanística e regularização fundiária em uma lógica distinta da do legalismo liberal.	44
Figura 4 – Modelo de gestão da RMBH	55
Figura 5 – Diagrama de estrutura legal a ser observada pelo Plano Diretor Municipal.	58
Figura 6 – Dimensões da produção do espaço urbano formal.	74
Figura 7 – Etapas básicas do processo de Reurb.	82
Figura 8 – Localização e principais acessos de Confins.	87
Figura 9 – Condomínio Gran Royale Aeroporto	88
Figura 10 – Sede de Confins.	89
Figura 11 - Recorte do Mapa Geomorfológico da APA CARSTE de Lagoa Santa ...	91
Figura 12 – Hipsometria de Confins	91
Figura 13 – Área da sede municipal de Confins em torno da lagoa José Teixeira da Costa, conformada pelo topo aplainado.	92
Figura 14 – Lagoa Vargem Bonita, próximo à sede municipal.	92
Figura 15 – Lagoa dos Mares.	93
Figura 16 – Lagoa de Tavares.	93
Figura 17 – Risco de Subsidência cárstica, cavidades e sítios arqueológicos	94
Figura 18 – Carta de Zoneamento geotécnico da APA Carste de Lagoa Santa	97
Figura 19 – Recorte do Mapa de hidrológico da APA Carste de Lagoa Santa	99
Figura 20 – Recorte do mapa de usos do solo.	101
Figura 21 – Proposta de zoneamento do meio biótico.	101
Figura 22 – Vista do talude de implantação e aeroporto.	103
Figura 23 – Aeroporto Internacional Tancredo Neves na paisagem de Confins.	104
Figura 24 – Ocupação da Sede de Confins no sítio.	105
Figura 25 – Exemplos do perfil de ocupação em Tavares.	106
Figura 26 – Exemplos do perfil de ocupação em Lagoa dos Mares.	106
Figura 27 – Exemplos do perfil de ocupação na sede de Confins.	107

Figura 28 – Exemplos de alteração do uso e ocupação do solo na sede de Confins.	108
Figura 29 – Usos urbanos em Confins	109
Figura 30 – Santuário Mãe Rainha.....	110
Figura 31 – Hotel Fazenda Confins.....	111
Figura 32 – Evolução da mancha urbana de Confins de 2003 a 2022.....	112
Figura 33 – Tipologia de irregularidade de assentamentos em Confins.....	115
Figura 34 – Período de implantação aproximada dos assentamentos informais de Confins.....	118
Figura 35 – Rendimentos médios dos assentamentos informais de Confins.	119
Figura 36 – Tamanho médio de lotes nos assentamentos informais de Confins	122
Figura 37 – Uso do solo nos assentamentos informais de Confins.....	124
Figura 38- Origem dos moradores dos assentamentos informais em Confins	125
Figura 39 – Propriedade Rurais com cadastro nacional.....	127
Figura 40 - Área de Estudo baseada nos municípios influenciados pelo raio da aerotrópolis do AITN e o Rodoanel	130
Figura 41 – Plano Estrutural Proposto (Ano 2030).....	132
Figura 42 – Rede verde integrada conceitual.....	137
Figura 43 – Áreas demarcadas como SAP vetor norte.	139
Figura 44 – Ampliação da área de estudo do plano macroestrutural	141
Figura 45 – Plano preliminar de macrozoneamento.....	143
Figura 46 – Ajustes recomendados para as centralidades do Plano Metropolitano	143
Figura 47 – Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida na RMBH.....	151
Figura 48 – Zoneamento Ambiental da APA Carste de Lagoa Santa	160
Figura 49 – Possibilidades de expansão e desenvolvimento urbano em Confins a partir do Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa	167
Figura 50 – Plano Específico de Zoneamento de Ruído do aeroporto de Confins..	170
Figura 51 – Perfil topográfico do AITN à sede de Confins	172
Figura 52 – Perfil topográfico do AITN ao Condomínio Gran Royale Aeroporto.....	173
Figura 53 – Perfil topográfico do AITN à Lagoa dos Mares.....	173
Figura 54 – Perfil topográfico do AITN à Tavares	174
Figura 55 – Representação das Superfícies Limitadoras de Obstáculo para aeródromos.	176

Figura 56 – Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo do Aeroporto de Confins	179
Figura 57 – Plano de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA) em Confins	182
Figura 58 – Outras Zonas de Proteção Aeroviárias do Aeroporto de Confins.....	184
Figura 59 – Área de Segurança Aeroportuária incidente em Confins/MG.....	186
Figura 60 – Restrições aeroportuárias x possibilidades de expansão e desenvolvimento urbano em Confins a partir do Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa	188
Figura 61 – UCs estaduais e suas zonas de amortecimento em Confins	191
Figura 62 – Centralidades e Eixos de Estruturação Metropolitana.....	193
Figura 63 – Centralidades e sistema viário de âmbito metropolitano	195
Figura 64 – Centralidades e rede metropolitana de transporte de passageiros sobre trilhos.....	196
Figura 65 – Complexos Ambientais Culturais – CACs, complexos locais e lugares metropolitanos.....	197
Figura 66 – Mapa de delimitação das ZIM	199
Figura 67 – Mapa de macrozoneamento metropolitano proposto pelo PLC nº 74/2017	201
Figura 68 – Zoneamento Municipal de Confins	210
Figura 69 – Zoneamento urbano de Confins	212
Figura 70 – Institutos de Regularização Fundiária do município de Confins conforme minuta de projeto de lei.	223
Figura 71 – Área com projeto de REURB aprovado pela Prefeitura de Confins.	224

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Visão geral da área disponível no local de estudo	138
Tabela 2 -Variação percentual no preço dos imóveis nos municípios do vetor norte da RMBH nos períodos 2007-2008 e 2008-2009	149
Tabela 3 – Déficit Habitacional de Confins.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação do porte e potencial poluidor de parcelamento do solo e distritos industriais.....	65
Quadro 2 – Matriz de correlação das características hidrológico-ambientais e das restrições de uso da água de superfície.....	99
Quadro 3 – Normas e diretrizes de uso na ZCEAM	162
Quadro 4 – Normas e diretrizes de uso na ZCDUI.....	163
Quadro 5 – Normas e diretrizes de uso na ZCPD	164
Quadro 6 – Usos compatíveis e incompatíveis para áreas abrangidas por PBZR..	171
Quadro 7 – Parâmetros propostos para a MZDEI no anexo II do PLC nº 74/2017.	202
Quadro 8- Parâmetros propostos para a MZP-3 no anexo II do PLC nº 74/2017. ..	204
Quadro 9- Parâmetros propostos para a MZAC-2 no anexo II do PLC nº 74/2017.	204
Quadro 10- Parâmetros propostos para a MZAC-1 no anexo II do PLC nº 74/2017.	206
Quadro 11- Parâmetros propostos para a MZAC-3 no anexo II do PLC nº 74/2017.	206
Quadro 12 – Coeficiente de Aproveitamento por zona previsto no Plano Diretor ...	216

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Área de Diretrizes Especiais
ADS B	Vigilância com Localização Automática Dependente por Radiofusão
Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
AIE	Área de Interesse Especial
AITN	Aeroporto Internacional Tancredo Neves
ALS	Sistemas de Luzes de Aproximação
APA	Área de Proteção Ambiental
APAPI	Indicador Abreviado de Rampa de Aproximação de Precisão
APP	Área de Preservação Permanente
ASA	Área de Segurança Aeroportuária
AVNorte	Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAC	Complexos Ambientais Culturais
CAC	Compromisso de Anuência Corretiva
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
DME	Equipamento Medidor de Distância
DN	Deliberação Normativa
D-VOR	Rádio Farol Onidirecional em VHF_ Doppler
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FIEMG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FPM	Fração Mínima de Parcelamento
GBAS	Sistema de Aumento de Sinais de Navegação Baseado no Solo

GPU	Grandes Projetos Urbanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDESisema	Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Ambiental de Meio Ambiente
ILS	Sistema de Aproximação por Instrumentos
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
MZAC	Macrozona de Atividades Complementares
MZDEI	Macrozona de Desenvolvimento Econômico e Industrial
MZP	Macrozona de Proteção Ambiental
NDB	Rádio Farol não Direcional
PAPI	Indicador de Rampa de Aproximação de Precisão
PAR	Radar de Aproximação de Precisão
PBZPA	Plano Básico de Zonas de Proteção de Aeródromo
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDI-RMBH	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEZR	Plano Específico de Zoneamento de Ruído
PIB	Produto Interno Bruto
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNGRF	Programa Nacional de Gerenciamento de Risco de Fauna
PZPANA	Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea
PZPH	Plano de Zona de Proteção de Helipontos
REURB	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental

RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RR	Reduzir o Nível de Ruído
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SICAR	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SINDIEXTRA	Sindicato das Indústrias Extrativistas de Minas Gerais
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UC	Unidade de Conservação
VASIS	Sistema Visual Indicador de Rampa de Aproximação
VDB	Transmissor de Dados VHF
VOR	Rádio Farol Onidirecional em VHF
ZCDA	Zona de Conservação e Desenvolvimento Agrícola
ZCDUI	Zonas de Conservação e Desenvolvimento Urbano e Industrial
ZCEAM	Zona de Conservação do Equilíbrio Ambiental Metropolitano
ZCPD	Zona de Conservação do Planalto das Dolinas
ZDC	Zona de Desenvolvimento Controlado
ZDE	Zona de Diretrizes Especiais
ZDP	Zona de Desenvolvimento Preferencial
ZECEAM	Zona de Conservação do Equilíbrio Ambiental Metropolitano
ZEDEM	Zona de Diretrizes Especiais Metropolitana
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZIM	Zona de Interesse Metropolitano
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZPE	Zona de Proteção Especial
ZPM	Zona de Proteção Máxima
ZPPC	Zonas de Proteção do Patrimônio Cultural
ZPPNC	Zona de Proteção das Paisagens Naturais do Carste
ZU	Zona Urbana
ZUD	Zona de Uso Disciplinado
ZUE	Zona Urbana Especial
ZUS	Zona de Uso Sustentável

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 REGULAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MERCADO E ESTADO	28
2.1 Função social da propriedade, participação social e Estado Social: um caminho para efetivação do direito à cidade	37
3 NORMAS DE REGULAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: CAMINHOS E RETROCESSOS	45
3.1 A regulação urbanística no Brasil e em Minas Gerais, uma competência municipal?	46
3.2 A Regularização Fundiária, um processo complementar ou conflitivo com a regulação urbanística?	74
4 O MUNICÍPIO DE CONFINS/MG	87
4.1 As características ambientais de Confins	89
4.2 A ocupação antrópica de Confins	103
4.3 A ocupação informal em Confins	113
4.4 Mercado imobiliário e grandes projetos para o vetor norte	126
5 A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CONFINS	157
5.1 A regulação urbanística em Confins/MG	157
5.1.1 Confins na APA Carste de Lagoa Santa.....	157
5.1.2 Restrições à ocupação para o adequado funcionamento do aeroporto.....	168
5.1.3 A regulação estadual e metropolitana em Confins	189
5.1.4 A regulação municipal.....	209
5.1.5 A regularização Fundiária em Confins.....	220
5.2 Regulação urbanística e regularização fundiária em Confins	225
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	235
REFERÊNCIAS	247

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa avalia a relação entre a regulação urbanística e a regularização fundiária na produção do espaço urbano formal e informal na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo como estudo de caso o município de Confins.

Na definição de Silva (2010), a atividade destinada a ordenar o espaço é a urbanística. O direito urbanístico é, então, o ramo do direito que estuda o conjunto de legislação que regulamenta essa atividade. A regulação urbanística analisada pela presente tese é definida aqui como o conjunto de normas e procedimentos que controlam a atividade urbanística, abarcando as normas ambientais e de patrimônio cultural, devido à importância que possuem na organização do espaço.

Garantir o equilíbrio ambiental, a salubridade, a segurança, as relações políticas e culturais, compatibilizar os diferentes usos no espaço, dentre outros, fazem parte dos objetivos da regulação urbanística. Quanto maior e mais acelerado é o crescimento urbano, maior é a necessidade de regular e organizar o espaço para o adequado funcionamento de seus sistemas.

Apesar da importância e do desenvolvimento das normas urbanísticas ao longo do processo de urbanização brasileira, por meio da observação empírica, nota-se que boa parte da mancha urbana tem crescido constantemente em desconformidade com a regulação. Conforme analisa Fernandes (2006), mais da metade da população das grandes cidades vive informalmente e a taxa de crescimento da informalidade tende a ser superior à taxa de crescimento da pobreza.

É consensual entre diferentes autores – destaca-se aqui Fernandes (2006), Maricato (2003), Smolka (2003) e Rolnik (1997) – que o crescimento da informalidade no Brasil é decorrente de um processo de urbanização que reflete a desigualdade socioeconômica, fruto também dos processos especulativos possibilitados pelo direito de propriedade. Como a cidade instituída dentro da formalidade é cara e burocrática, apenas uma parcela da população tem acesso a ela de maneira plena (moradia, trabalho, lazer, serviços, dentre outros).

A informalidade afeta os sistemas urbanos como um todo, contribuindo para os problemas relacionados à mobilidade, violência, saúde pública, degradação ambiental, dentre outros. Apesar de não ser uma forma de produção do espaço urbano exclusivo da população de baixa renda, é ela que sofre com seus principais efeitos. Conforme analisam Rolnik (1997) e Smolka (2003), a informalidade não é uma simples consequência da pobreza, mas é também sua causa, uma vez que sistemicamente reitera essa condição.

A regulação urbanística, como tem sido praticada no Brasil, é um dos fatores que contribui para a produção do espaço desigual, que tem como consequência a própria informalidade – ver Fernandes (2006), Maricato (2003), Rolnik (1997). Isso porque geralmente não reflete a realidade socioeconômica e cultural das cidades e muitas vezes favorece os processos especulativos, possibilitando inclusive rendas diferenciais da terra urbana no espaço. Conforme analisa Fernandes (2006), a construção e implementação da regulação urbanística tendo como paradigma dominante o do legalismo liberal aliado à tecnocracia estatal são fatores que contribuem fortemente para o crescimento dividido e fragmentado das cidades brasileiras.

Cabe ressaltar que, apesar de a regulação urbanística visar ao equilíbrio dos sistemas urbanos, não os garante, mesmo na cidade formal. Exemplos disso são as frequentes enchentes que decorrem do processo de impermeabilização do solo aliadas às canalizações dos cursos d'água para abertura de sistema viário, ou mesmo as dificuldades de circulação de pessoas e mercadorias em locais em que a densidade de ocupação não condiz com a infraestrutura viária e de transporte alocadas.

Pereira Costa (2006) reforça que nas grandes cidades brasileiras "as políticas de planejamento urbano e controle da expansão urbana provaram-se pouco eficazes na formação das cidades legais e o crescimento extensivo praticamente ocorre sem controle". (PEREIRA COSTA, 2006, p. 257).

Diante das evidentes vulnerabilidades – sociais, políticas, ambientais, econômicas etc. - a que parte da população fica exposta ao ser alijada da cidade formal, é que a regularização fundiária surge como um campo possível de enfrentamento dos

problemas. Nesse sentido, após anos de experiências locais com a regularização fundiária, ela foi definida no âmbito da legislação federal no Brasil, em 2009, da seguinte maneira:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, art. 46).

Sem dúvida, a regularização fundiária é um caminho necessário para o enfrentamento das desigualdades socioambientais inerentes à informalidade, mas, como destaca Smolka (2003), é também uma solução que favorece o problema. Isso porque há uma pressão para o crescimento da informalidade sempre que há a expectativa de sua regularização fundiária. Além disso, a regularização fundiária não tem alcançado os resultados de inclusão das áreas informais na cidade de maneira a romper com a segregação. Uma favela regularizada continua sendo favela (SMOLKA, 2003), sem contar que os custos dessa urbanização são muitas vezes superiores aos da produção formal das cidades.

Cabe ressaltar que a constante flexibilização das normas para possibilitar a regularização fundiária faz com que a regulação urbanística nasça desacreditada ou diminuída em importância para a produção de parcela considerável do ambiente urbano. Em contrapartida, na definição dos locais e dos padrões de uso e ocupação pelo mercado imobiliário formal, a regulação urbanística tem um papel fortemente reconhecido pela sociedade. Não é sem razão o frequente interesse de grupos de empreendedores na RMBH em financiar planos diretores municipais e o engajamento da sociedade civil organizada no acompanhamento de seus processos de elaboração e revisão.

Chama atenção nesse problema do crescimento urbano dividido e desigual a relação que existe entre o mercado formal e informal da terra urbana. Os preços de um influenciam os do outro. Os vetores de crescimento de um influenciam os do outro. A demanda por solo urbano para habitação, assim como para o estabelecimento de atividade produtiva, guarda fortes relações locacionais, que são determinadas pelo

maior ou menor acesso da moradia a serviços urbanos (transporte, serviço de água e esgoto, escolas, comércio etc.) e pelo prestígio social da vizinhança. (SINGER, 1978). A formalidade ou a informalidade são aspectos que influenciam nesses fatores. A qualificação do imóvel como formal gera para ele um atributo de valor diferente do informal. As mercadorias imobiliárias se diferenciam qualitativamente dessa maneira. Nesse sentido, é possível afirmar que para os atores envolvidos na produção do espaço formal, essa diferenciação como atributo é um fator que interessa.

Outra relação entre a regulação urbanística e regularização fundiária também tem sido alvo constante de reflexões e ações. Existe um risco evidenciado de que as áreas regularizadas sofram com o processo de gentrificação. O enfrentamento desse problema tem acontecido com a definição de parâmetros pela regulação urbanística que tornem essas áreas desinteressantes ao mercado formal.

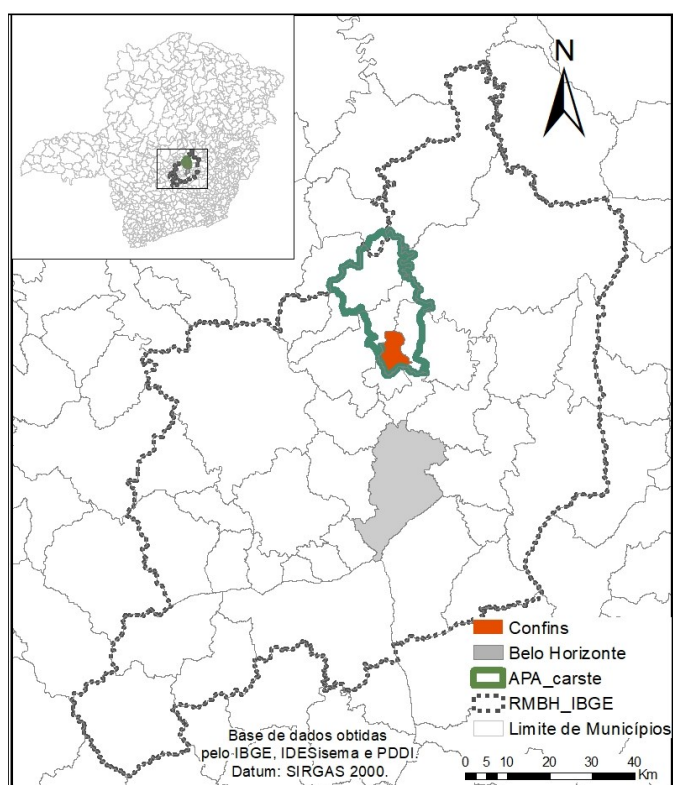
Como produtor do espaço urbano, o Estado tem uma complexa função. Ao mesmo tempo em que tem o papel de organizar e implementar a regulação urbanística, deve fiscalizar e garantir o exercício dos direitos sociais estabelecidos na legislação. Ele possui papel importante também na regularização fundiária, seja na emissão de autorizações e permissões das obras de infraestrutura, seja como o próprio promotor da regularização. Além disso, por vezes, o Estado possui o interesse de fomentar e/ou implantar grandes projetos urbanos com o objetivo de tornar determinados locais economicamente atraentes e competitivos.

Nesse contexto entende-se que enfrentar o problema das desigualdades socioespaciais passa por romper com a lógica que aceita e reproduz a cidade informal. Para isso o Estado tem papel importante, sobretudo no que diz respeito à articulação entre a regulação urbanística e a regularização fundiária no enfrentamento de efeitos nocivos gerados na atuação do mercado imobiliário. O problema que suscita a pesquisa diz respeito às frequentes e recentes alterações nos marcos regulatórios relativos à regulação urbanística e à regularização fundiária, aliados a ações massivas de regularização fundiária em municípios que serão afetados por grandes projetos urbanos, como é o caso de Confins/MG.

O município de Confins integra o vetor norte da RMBH, tendo recebido, na década de

1980, o Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Está inserido em uma área composta por especificidades ambientais relacionadas ao relevo cárstico e de interesse arqueológico, compondo a Área de Proteção Ambiental (APA) Carste, cuja gestão é do Governo Federal. O aeroporto tem sido expandido e há o interesse do governo estadual de fomentar em seu entorno a aerotrópole, uma centralidade de negócios internacionais promovida por meio de uma relação público-privada. Além disso, o município passa por processo de regularização fundiária de todo o perímetro urbano da sede e necessita realizar a revisão do seu Plano Diretor. A figura 1 mostra a localização de Confins na RMBH e na APA Carste de Lagoa Santa.

Figura 1 – Localização de Confins na RMBH e na APA Carste de Lagoa Santa



Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE e APA Carste de Lagoa Santa, 2022.

Dentre as modificações do marco regulatório da regularização fundiária no Brasil, destaca-se a alteração de seu conceito em 2017, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017. A regularização fundiária passou a ser definida como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**” (BRASIL, 2017, art. 9º, grifo nosso). A incorporação dos núcleos

urbanos ao ordenamento territorial e a titulação dos ocupantes ganham destaque ao mesmo tempo em que é suprimido o objetivo de “garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” do texto da lei (BRASIL, 2009, art. 46). Aliada à alteração do conceito, chama atenção a aproximação do tratamento dado à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) em relação à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. (BRASIL, 2017, art. 13, § 5º).

Diante do exposto, a pergunta motriz dessa pesquisa é em que medida a regularização fundiária tem sido um mecanismo para incorporar novas áreas para o mercado imobiliário formal, mantendo o processo especulativo que norteia a segregação socioespacial?

A hipótese a ser verificada é a de que o mercado imobiliário formal tem incorporado a produção do espaço urbano informal em sua lógica de funcionamento, não apenas no sentido de distinguir mercadorias, mas de alcançar espaços que lhes eram até então restritos, por meio da regulação urbanística e da regularização fundiária.

Nesse sentido, a pesquisa contribui com uma visão crítica acerca dos processos de regulação urbanística e regularização fundiária na produção do espaço metropolitano no Brasil tendo em vista a necessidade de diminuir desigualdades sociais expressas na cidade. Contribui também com o planejamento e gestão urbana e regional em desenvolvimento no Brasil, e em especial na RMBH, no sentido de reforçar o controle social e garantir o direito à cidade.

O objetivo geral da pesquisa é compreender se a relação entre regulação urbanística e regularização fundiária tem contribuído para ampliar distorções provocadas na atuação do mercado imobiliário, como a segregação socioespacial.

Como objetivos específicos, destacam-se:

- Compreender o processo de transformação da regulação urbanística e regularização fundiária do Brasil.
- Analisar a contribuição dos mecanismos de regulação urbanística e regularização fundiária para segregação socioespacial em Confins.
- Analisar a aplicação dos instrumentos de regulação urbanística e regularização fundiária na RMBH, em especial em Confins.

Para isso, a pesquisa tem início com a construção de um referencial teórico que compõe o capítulo 2, abarcando os eixos analíticos da tese, possibilitado por pesquisa bibliográfica. Tendo em vista a natureza interdisciplinar do tema em análise, buscou-se sobretudo na interlocução das áreas como direito, economia, sociologia, política, geografia e arquitetura e urbanismo, referenciais teóricos que auxiliam tanto na compreensão e formatação do problema apresentado como na aferição da hipótese. Por meio dos aportes conceituais, os aspectos relevantes para a análise qualitativa do processo de pesquisa foram evidenciados.

Com base nos eixos analíticos da pesquisa, fez-se uma coleta de dados junto às fontes oficiais do Planalto e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O objetivo foi acessar as principais normas que tratam da regulação urbanística e da regularização fundiária no Brasil e em Minas Gerais. Elas foram analisadas sob o ponto de vista de suas articulações e alterações recentes, compondo o capítulo 3 da tese.

O capítulo 4 inicia o estudo de caso tendo como objetivo a compreensão dos interesses, conflitos e dinâmicas de mercado no uso e ocupação do solo do município de Confins. Com base no estudo realizado para a APA Carste de Lagoa Santa e em dados fornecidos pela Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Ambiental de Meio Ambiente (IDESisema), as características ambientais do município são destacadas, sendo este um eixo importante na disputa pelo território. O outro eixo diz respeito ao desenvolvimento econômico. Essa análise se baseia no projeto de

implantação da aerotrópole junto ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN)¹ implantado em Confins e Lagoa Santa. O projeto faz parte do planejamento estratégico de desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gérias para o vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Estes dois principais interesses no território produzem efeitos no processo de uso e ocupação do espaço municipal. Essas tendências ou tensões são avaliadas por meio de dados indiretos oficiais fornecidos pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), pela Fundação João Pinheiro (FJP) com as pesquisas sobre o déficit habitacional e valorização imobiliária no entorno do AITN e pelo diagnóstico do Plano de Regularização Fundiária de Confins. Atividades de campo e imagens fornecidas pelo Google Earth também se constituíram fontes para a análise do capítulo.

O capítulo 5 visa analisar como os interesses e dinâmicas do território de Confins são abarcados na Regulação Urbanística e na Regularização Fundiária no município de Confins. Para isso são avaliadas as restrições e possibilidades de uso impostas, sobretudo, pelo Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa, pelos planos de segurança relacionados ao funcionamento do AITN, pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) e pelo Plano Diretor municipal.

Por fim, o capítulo 6 sintetiza as principais observações e conclusões verificadas ao longo da pesquisa.

¹ Com a concessão de uso do AITN, o aeroporto passou a se chamar Aeroporto Internacional de Belo Horizonte ou BH Airport.

2 REGULAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MERCADO E ESTADO

A regulação urbanística e a regularização fundiária estão relacionadas aos processos de produção e organização do espaço e, portanto, têm importância significativa no modo de vida das cidades.

O espaço, na definição de Santos (2006), é a relação intrínseca entre as formas ou objetos e as ações ou comportamentos que se modificam continuamente ao longo do tempo. É a síntese, sempre por refazer, entre as suas variáveis: paisagem e sociedade. Para o autor, a paisagem é o conjunto de formas que exprimem as heranças das sucessivas relações entre homem e natureza em um determinado local e determinado tempo. O espaço seria a paisagem mais a vida que o anima.

Apesar de Cabral (2007) mostrar que as noções de paisagem, lugar e território são distintas na análise do espaço, visando uma abordagem mais integrada desses aspectos, o espaço é lido aqui como uma ampliação da noção de paisagem cultural.

A paisagem cultural é o campo do sensível capaz de oferecer ao cidadão e aos diferentes grupos sociais as noções de lugar e de território indispensáveis na esfera da política, na produção e organização do espaço (SILVEIRA; PEREIRA COSTA; TEIXEIRA, 2020). O termo foi cunhado por Sauer (1925) como sendo a modelagem de uma paisagem natural por um grupo cultural. “A cultura é o agente, a paisagem natural é o meio, a paisagem cultural o resultado” (SAUER, 1925, p. 59). Essa noção foi ampliada de maneira que a significação ou valoração de uma paisagem natural por um grupo já a torna cultural, da mesma forma que uma mesma localização geográfica pode ser lida e vivenciada por diferentes grupos culturais de maneiras distintas (SILVEIRA; PEREIRA COSTA; TEIXEIRA, 2020). Dessa forma, toda paisagem é cultural.

No processo contínuo de modelagem da paisagem cultural, ou seja, no processo de produção e organização do espaço, tanto a noção de lugar quanto a de território são fundamentais.

A noção de lugar está relacionada à ideia de identidade e resistência como uma (contra) força ao movimento global da homogeneização desigual das paisagens. Como mostra Castriota (2009), essa ideia decorre da ampliação do campo do patrimônio cultural que entende haver uma simbiose entre o lugar e o ser.

A noção de território trabalha com base na existência de forças que são imprescindíveis na análise do processo de produção e organização das paisagens. Isso porque as relações de poder relativas ao controle e gestão do espaço são relevantes para o entendimento da existência humana. Sendo assim, a dimensão política é uma parte fundamental desse processo.

Bessa (2017) destaca que a paisagem é a materialização do tempo e seu conceito ou percepção foi construído historicamente de maneira diversa no oriente e no ocidente. No oriente, a paisagem tem seu conceito constituído com a arte e é mais completa e complexa. No ocidente, ela nasce com a ciência moderna, fragmentada, empobrecendo seu conceito juntamente com a sua percepção relacionada ao tempo. Busca-se aqui, uma interação de aspectos importantes na composição da paisagem cultural entendendo-a numa relação espaço-tempo que se assemelha à noção de espaço trazida por Santos (2006).

Desse modo, o espaço é produzido e transformado em determinado sítio em função de processos históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos a partir de diferentes agentes ou atores. Conforme analisa Santos (2018), a produção do espaço urbano em países subdesenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial deve ser analisada tendo como suporte a teoria dos dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Os circuitos superior e inferior da economia são sistemas com características próprias e que estão relacionados entre si.

O circuito superior da economia é caracterizado por ser um setor com tecnologia de ponta e atividades como bancos, indústria de exportação, comércio atacadista, etc. Ele tem suas atividades e consumo fortemente ligados às classes altas que “dispõem do controle da economia urbana e regional até a nacional, seja como proprietário das grandes firmas que controlam o essencial da economia moderna, seja como seus agentes de confiança”. (SANTOS, 2018, p. 50). Esse circuito possui relações que não

se restringem ao local tendo conexão direta com outros países, mesmo que seja na importação de tecnologia.

O circuito inferior é o que acomoda as atividades que permitem ao pobre o consumo com produtos de qualidade inferior, inspirados na oferta do circuito superior. Possui grande oferta de trabalho sem garantias trabalhistas, créditos pessoais informais, etc. De acordo com Santos (2018, p. 371), “pobreza e circuito inferior são sinônimos”. Na visão do autor, os pobres “são aqueles que não têm acesso, de modo regular, aos bens de consumo corrente considerados como o mínimo indispensável numa certa sociedade” (SANTOS, 2018, p. 49).

A classe média, composta por assalariados com renda acima da subsistência por proprietários e empresários cujos rendimentos não alcançam as classes altas, participa dos dois circuitos. O padrão de consumo de suas residências, por exemplo, se assemelha ao das classes altas. A aquisição de gêneros alimentícios, no entanto, muitas vezes é obtida no circuito inferior.

É importante ressaltar que houve transformações globais nas relações de produção e do trabalho que se refletem nas características dos dois circuitos nos países subdesenvolvidos e que podem ter uma aproximação maior com questões atuais também presentes em países desenvolvidos. Por exemplo, o Brasil recebe hoje muitos estrangeiros que não são incorporados ao circuito superior, e sim ao inferior da economia.

Nesse sentido, Soja (2008) mostra que o desenvolvimento tecnológico, aliado globalmente à precarização do trabalho, amplia a concentração de renda e empurra a classe média para a pobreza. As readequações das indústrias no espaço interferem no seu processo de produção, numa lógica que abarca tanto as escalas globais como as locais. No entanto, como Santos (2018) pontua, há diferenças no processo histórico de industrialização dos países subdesenvolvidos que não podem ser ignoradas na produção do espaço urbano. Elas dizem respeito, por exemplo, à situação econômica que precede ao período de industrialização. No caso dos países desenvolvidos, por não serem dependentes, suas economias eram integradas e autocentradas, diferente das dos países subdesenvolvidos, marcando diferenças na organização do espaço.

Nos países subdesenvolvidos o espaço é marcado pela enorme diferença de renda na sociedade que se manifesta na tendência à hierarquização de atividades no nível regional e pela coexistência de atividades de mesma natureza, porém com diferentes níveis, na escala do lugar.

Sob esse aspecto, Souza (2011) chama atenção para o processo de “involução metropolitana” que ocorre no Brasil desde o final da década de 1970. Ele é explicado pelo autor da seguinte maneira:

essa “involução metropolitana” significa uma deterioração geral das condições de vida e habitabilidade, e não uma redução do tamanho urbano. As metrópoles não estão vendo sua população diminuir: o que tem, tendencialmente, diminuído, nas últimas décadas, são as taxas de crescimento, o que, pelo menos em parte, reflete os graves problemas socioespaciais de que elas têm sido acometidas. (SOUZA, 2011, p. 58).

Esse processo tem relação com a interiorização do emprego industrial e com a desconcentração da urbanização, contribuindo com a “desmetropolização relativa”, que significa a emergência de novas metrópoles em detrimento do crescimento das metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro). Souza (2011) chama atenção que esse processo se materializa também com/como a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial, observado por meio do crescimento da “suburbanização ampliada” que reflete grandes contrastes: “ao lado da riqueza e da ‘modernidade’, a pobreza e os conflitos” (SOUZA, 2011, p. 71).

Assim, tanto na escala metropolitana quanto nas escalas regional e nacional, o exame da organização espacial brasileira demonstra que, a despeito de uma crescente complexidade e de um afinamento com as tendências globais no que tange à (des)regulação da economia, as disparidades socioeconômico-espaciais não estão cedendo; pelo contrário. (SOUZA, 2011, p. 71).

Desse modo, entende-se aqui, que o espaço urbano no Brasil se produz como reflexo e causa da relação entre o circuito superior e o inferior da economia. O circuito superior se moldando de maneira independente e, por não abarcar todas as esferas sociais, gera as condições com as quais o circuito inferior é produzido. O resultado disso é um espaço dividido e com graves problemas urbanos.

No final da década de 1970, reforçando os argumentos de Santos (2018) e de Souza (2011), Kowaric (1979), analisando a grande São Paulo, concluía que por trás do aparente processo desordenado de crescimento urbano existia uma lógica, a do capital. Essa lógica é estruturada para a viabilização da especulação imobiliária e para o processo de acumulação do capital nas relações de trabalho, fazendo com que a população de menor renda seja espoliada de seus direitos fundamentais.

As coisas simples precisam constantemente ser ditas: é o capital - e não a sua força de trabalho - que deteriora a vida metropolitana. Para o capital, a cidade e a classe trabalhadora interessam como fonte de lucro. Para os trabalhadores a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver suas potencialidades coletivas. Entre os dois existe um mundo de diferenças. E um mundo de antagonismos. (KOWARIC, 1979, p. 53).

A cidade formal ou informal, legal ou ilegal faz parte dessa lógica de produção do espaço na composição das características dos dois circuitos da economia. A regulação urbanística é um componente que corrobora com a produção do espaço dividido, pois por si só já segrega o espaço urbano em pelo menos dois: o legal e o ilegal. Conforme destaca Rolnik (1997), isso gera consequências políticas importantes, já que morar em área ilegal pode significar limitações na posição de cidadania. Smolka (2003) complementa essa visão entendendo a informalidade não apenas como efeito da pobreza, mas também como sua causa, uma vez que captura diversos círculos viciosos que reiteram essa condição.

Nesse processo de produção do espaço urbano, o Estado ganha destaque. Corrêa (2019) chama a atenção para os múltiplos papéis que se efetivam na escala da rede urbana e no espaço intraurbano, estabelecendo relações com outros agentes sociais. Das diferentes possibilidades de ação do Estado, destacam-se a de estabelecer o marco jurídico de produção e uso do espaço, a de produzir as condições de produção para outros agentes sociais, a de controlar o mercado fundiário e a de tornar-se produtor imobiliário e industrial (CORRÊA, 2019, p. 45-46). Por vezes, diferentes ações do Estado se convergem para possibilitar transformações intensas no espaço urbano, sendo possível sua leitura por meio dos marcos jurídicos e sua aplicação.

Fernandes (2006), avaliando o papel que o direito possui nessa construção do espaço

fragmentado no Brasil, chama atenção para a necessidade de romper com o paradigma dominante do legalismo liberal. Esse paradigma é delineado com base na tradição civilista que absolutiza o direito de propriedade individual plena “em detrimento de outras formas restritas e/ou coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária” (FERNANDES, 2006, p. 8). Nessa visão, o direito de construir, é, por exemplo, um mero acessório do direito de propriedade. Esse paradigma que constrói a propriedade quase que plenamente como mercadoria é ainda agravado pela excessiva burocratização das práticas contratuais e comerciais, especialmente no tocante ao registro imobiliário e ao crédito formal.

O direito de propriedade foi estabelecido no Brasil por meio da instauração da Lei da Terra em 1850 que, junto com a abolição da escravatura, instituiu as condições cruciais para o desenvolvimento capitalista industrial que desencadeou o processo de urbanização brasileiro (FERNANDES; NEGREIROS, 2011). Sob essa condição jurídica firmada, a República Brasileira foi proclamada, dando origem ao paradigma liberal de que trata Fernandes (2006).

Aliado ao legalismo liberal, a urbanística moderna foi constituída no mundo industrializado sob duas correntes: a moralista e a técnica. A primeira defendia um recomeço das formas urbanas baseadas na teoria, entendendo que a melhoria da distribuição espacial das atividades humanas dependia da melhoria das relações econômicas e sociais relacionadas a essas atividades e vice-versa. A segunda procurava soluções para problemas singulares de maneira isolada, sem se preocupar com uma visão mais sistêmica e global de toda a cidade. Com o objetivo de buscar instrumentos técnicos e jurídicos para essas questões singulares, essa corrente acaba por dar início à legislação urbanística moderna (BENEVOLO, 1987). Ambas as correntes, analisa Benevolo (1987), perdem a relação entre política e urbanística.

Compartilhando dessa leitura, Choay (2015) explica que o urbanismo surge como uma disciplina que “quer resolver um problema (o planejamento da cidade maquinista) que foi colocado bem antes da sua criação, a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações” (CHOAY, 2015, p. 3).

A separação entre urbanística e política, mais do que o resultado de uma fragmentação advinda da ciência moderna, é um resultado da efetivação do pensamento político neoliberal clássico. Chauí (2005) chama atenção para o caráter alienante que o Estado passa a ter depois da dessacralização e desnaturalização do poder. Com isso, “a sociedade separa-se da política, esta separa-se do jurídico, que, por seu turno, separa-se do saber que, finalmente, separa-se em conhecimentos independentes”. (CHAUÍ, 2005, p. 276). Como resultado, tem-se uma formação social fragmentada no tempo e no espaço que é sustentada por um processo de unificação e generalização que é o próprio mercado ou movimento imposto pelo capital. Não podendo aparecer como centro dessa generalização que repõe as divisões sociais, o capital cede ao político esse papel. Desse modo, “ao localizar-se como poder do Estado, o poder, que se iniciara à distância das classes sociais pretendendo oferecer-lhes a universalidade da lei e do direito, efetua-se realmente pela particularidade de classe”. (CHAUÍ, 2005, p. 276-277).

Além disso, Chauí (2005) também chama atenção para os novos processos de legitimação do poder do Estado que corroboram com a permanência do paradigma dominante do legalismo liberal apresentado por Fernandes (2006). Segundo a autora, como não é possível pautar a atuação do Estado segundo a perspectiva liberal clássica pela ideia de justiça, ela passa a ser pautada pela ideia de eficácia racional. Mais ganhos e menos perdas passam a ser a ideologia de base economicista, que se coloca como paradigma de todas as práticas sociais, independente da qualificação dos ganhos e das perdas em termos políticos e sociais. Como exemplo, ela observa as discussões recentes sobre otimização e aceleração dos licenciamentos urbanísticos e arquitetônicos na esfera da legislação federal.

Dessa forma, aliada ao civilismo liberal está a prevalência da ideologia do positivismo jurídico, “que afirma o monopólio estatal da produção da ordem jurídica, em um contexto político regional que ainda reconhece a exclusividade da representação democrática na formação da ordem jurídico-institucional” (FERNANDES, 2006, p.9). Essa ideologia se manifesta por meio do planejamento tecnocrático que se imprime nas cidades a partir de regras urbanísticas elitistas que não consideram as realidades de acesso ao solo urbano e à moradia digna nas cidades.

Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade. (FERNANDES, 2006, p. 9).

Assim como Fernandes (2006), entende-se aqui que é da tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que a informalidade urbana e a exclusão socioespacial são alimentadas. Nesse contexto, o direito é um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana, que tem sido tratada, e por vezes reforçada, por meio da regularização fundiária.

A ilegalidade tem sido frequentemente ampliada nos processos de expansão urbana, crescendo a taxas maiores que a da própria pobreza. Ela “é estrutural e estruturante dos processos de produção da cidade, e como tal, não pode ser enfrentada apenas com políticas setoriais isoladas”. (FERNANDES, 2006, p. 16). Com o objetivo de reconhecer direitos e tratar dos efeitos do processo excludente de produção do espaço urbano, a regularização fundiária se coloca no marco jurídico urbanístico do Brasil. Como será aprofundado mais à frente, esse marco jurídico é expresso pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, essencialmente.

A regularização fundiária é a materialização de direitos sociais como o da moradia e do meio ambiente equilibrado quando combina a dimensão jurídica da legalização de áreas e titulação de terrenos com as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais. Para isso, considerando a escala ampliada do problema da ilegalidade, ela deve ser tratada no coração de políticas públicas que incluam o município, o Estado e a União (FERNANDES, 2006).

No Brasil chama atenção o movimento recente de periódicas e estruturantes alterações do marco jurídico que regulamenta a regularização fundiária. Em 2011 a Lei nº 11.977 foi promulgada tendo um capítulo exclusivo sobre o tema. Em 2017 esse capítulo foi revogado por meio da promulgação da Lei nº 13.465. Em 2020, por meio da Medida Provisória nº 996, foram feitas alterações na Lei nº 13.465/2017.

O novo marco regulatório da regularização fundiária tem sido alvo de discussões e

controvérsias importantes. Sarlet e Prestes (2020) destacam, por exemplo, a permissividade de se legalizarem assentamentos voltados para a alta renda em locais ambientalmente protegidos. Os autores destacam ainda a ausência clara de um marco temporal para a regularização da informalidade, o que gera expectativa de regularização futura. Desse modo, a lei induz o aparecimento de novas áreas informais e para as diferentes faixas de renda. À visão dos autores acrescenta a redução das distinções entre o interesse social e os interesses específicos da regularização fundiária nessa nova norma. Nesse processo, a titulação dos imóveis parece ganhar força em detrimento das outras dimensões como urbanísticas, sociais e ambientais. A titulação em massa, reforçando o paradigma do legalismo liberal em processos que abarcam municípios como um todo, parece contribuir com o objetivo de incorporar ao mercado fundiário formal novos ativos. Esse processo, em investigação pela pesquisa, pode agravar ainda mais a espoliação denunciada por Kowarick (1979) no crescimento das cidades, pois gera gentrificação.

A gentrificação é um assunto central nessa discussão. Nessa perspectiva, Rangel (2015) recupera a evolução desse conceito e alerta para o risco de seu esvaziamento de sentido como uma estratégia política. O termo surge para nomear um processo de substituição de população trabalhadora pela classe média em bairros centrais de Londres, como resultado do aumento de preços dos imóveis e comércio local. O conceito é complementado entendendo haver não apenas a substituição da população, mas uma modificação na estrutura física do lugar combinada à higienização social para que a classe média possa habitar esses espaços. A gentrificação transcende questões econômicas e geográficas, chegando à esfera do simbólico, permitindo que as relações de poder sejam lidas na estrutura da paisagem. Esvaziar o conceito de gentrificação, alerta Rangel (2015), é reforçar as relações de injustiça social estigmatizando a população pobre e introjetando a lógica do mercado. É perpetuar ações de criminalização da pobreza (e do pobre) no lugar de seu enfrentamento.

Nessa discussão é importante reforçar a noção de Santos (1979) sobre a pobreza. Para o autor, muito mais do que poder de compra ou renda, a pobreza é relacional. Não se limita a questões econômicas e nem tampouco pode ser comparada por meio de estatísticas internacionais. A distinção entre rico e pobre, entre formal e informal,

entre centro e periferia, muito mais do que refletir a ordem econômica, se impõe como estrutura de poder perpetuando as relações de classe.

É importante considerar que não é nova a preocupação com o processo de gentrificação de áreas informais regularizadas, sobretudo quando próximas a bairros valorizados e com acesso privilegiado a centros urbanos. Diante dessa discussão, instrumentos que disciplinam a atuação do mercado formal são colocados sobre essas áreas. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), bem como parâmetros de dimensão máxima de lote e coeficiente de aproveitamento são exemplos de instrumentos tradicionalmente utilizados. Longe de serem absorvidos em locais que se produziram alheios às normas, os parâmetros travam a possibilidade de esses locais serem incorporados ao mercado formal, que é principalmente destinado às classes média e alta. A relação entre regulação urbanística e regularização fundiária aparece então como uma necessidade para enfrentar, de fato, o problema da exclusão socioespacial, que é parte da pobreza. A regularização fundiária que aparece como uma necessidade decorrente do processo de regulação urbanística não se faz sem ela. Se o paradigma do legalismo liberal permanece na lógica da regulação, ela se apropria da lógica da regularização fundiária, como se investiga nesta tese.

Nesse sentido, ainda em um processo reflexivo, qual o caminho de ruptura desse paradigma?

2.1 Função social da propriedade, participação social e Estado Social: um caminho para efetivação do direito à cidade

Esse item trata de reflexões teóricas para a compreensão das bases analíticas que serão desenvolvidas nos próximos capítulos da tese².

² Parte do que se apresenta aqui fora publicado pela pesquisadora e suas orientadoras na revista Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, sob o título Urbanística, política e sociedade: gestão democrática para as cidades brasileiras (SILVEIRA;

Entendendo a fragmentação entre urbanística e política e entre sociedade e Estado como parte da lógica da ciência moderna, e, portanto, constituinte do paradigma do legalismo liberal, a dupla ruptura epistemológica defendida por Santos (2003) apresenta-se como caminho para seu enfrentamento. O positivismo e a especialização das áreas advindos da ciência moderna retiram o conhecimento científico do saber cotidiano e do senso comum. A passagem para a ciência pós-moderna defendida por Santos (2003) rompe com a ideia de possibilidade de criar um conhecimento novo e autônomo em confronto com o senso comum se este conhecimento não transformar o senso comum e transformar-se nele próprio. Essas transformações só são possíveis, no entanto, se acompanhadas por determinadas realizações das condições sociais.

Vattimo (2016) também propõe para a filosofia e a política uma alteração da postura crítica que sai da fenomenologia para a ontologia da atualidade. Ele entende que a verdade objetiva, presente em diferentes discursos científicos, apenas contribui com as práticas de dominação. A verdade, segundo o autor, não se encontra, mas se constrói de maneira consensual e respeitosa entre as diferentes comunidades conviventes. Essa é uma premissa importante na justificativa da democracia. Desse modo, o autor defende a ontologia da atualidade como “uma determinada visão do processo histórico em curso e uma certa, livre e arriscada, interpretação das suas virtualidades positivas, consideradas assim não como base em princípios eternos, mas como base em escolhas argumentadas dentro do próprio processo”. (VATTIMO, 2016, p. 56).

Souza (2010) entende que a autonomia social implica em democracia radical, diferente dos modelos modernos de democracia representativa. Na direção de construir essa autonomia, ele adota um ponto de vista “estadocrítico” em oposição às perspectivas “estadófobas”. Esse ponto de vista compartilha da visão crítica em

relação ao Estado capitalista e à ideia de Estado em geral se opondo também ao marxismo típico e ao leninismo. O Estado é visto como uma estrutura heterônoma constituído como uma correlação de forças entre grupos sociais existentes, sendo este o conteúdo político de suas práticas institucionais (SOUZA, 2010). Desse modo, ele não mantém a neutralidade conforme defende a ideologia liberal, como também não constitui “comitê executivo da burguesia”, como é defendido pelos marxistas-leninistas ortodoxos. Assim como a sociedade apresenta conflitos e contradições que resultam em (contra) poderes e (contra) projetos, o próprio Estado está sujeito a contradições internas, que se expressam como fissuras ou potencialidades para ações de movimentos sociais. Essas fissuras são as brechas legais, as instâncias participativas oficiais, os recursos públicos, dentre outras. Ainda assim, considerando a necessidade de independência dos movimentos sociais mediante o risco de cooptação estrutural, Souza (2010) chama atenção para a tríade “com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado” (SOUZA, 2010, p. 26).

Habermas (1979) também entende democracia como soberania popular e chama atenção para uma função importante do Estado para o desenvolvimento democrático. Para o autor “a democracia trabalha a favor da autodeterminação da humanidade e que, nesse sentido, participação política e autodeterminação coincidem” (HABERMAS, 1979, p. 376). Apesar de reconhecer que há uma diferença entre governante e governado evidente na sociedade industrial, o autor entende que a sociedade não deve se resignar à autonomia do poder político. Na medida em que os cidadãos “tomam diretamente em suas mãos a ordenação de sua vida em sociedade através da delegação de sua vontade e do controle eficaz de sua execução, a autoridade pessoal é capaz de converter-se em autoridade racional” (HABERMAS, 1979, p. 376). No entanto, para que isso seja possível, com base na análise do processo histórico que instituiu o Estado de direito liberal até a atualidade, o autor defende a necessidade de evolução para o Estado de Direito Social.

Nesse sentido, parte-se do entendimento de que a construção de uma sociedade autônoma, portanto democrática, necessita da efetivação do Estado de Direito Social defendido por Habermas (1979). Isso (re)introduz a noção de justiça à lei e ao Estado. Aproximar o poder do Estado ao poder de decisão da sociedade só é possível por meio da provisão dos mínimos sociais necessários para equalizar as distorções

advindas, sobretudo, da acumulação do capital. A autorregulação é uma meta que necessita passar por uma segurança jurídica, tendo o Estado uma importante função na garantia do direito à cidade.

Na definição de Lefebvre (2011), o direito à cidade é o direito de transformar a cidade, e não apenas de habitá-la. É a garantia de uma gestão democrática no processo de transformação das paisagens culturais, fundamentado na ideia de que “o urbano é um continente que se descobre e se explora à medida que é construído” (LEFEBVRE, 2016, p.77). Desse modo, o direito à cidade só é concebido e efetivado por meio da autodeterminação da sociedade, que para ser concretizado necessita, no mínimo, das garantias dos direitos sociais.

É com base na ideia de direito à cidade que o campo do direito urbanístico brasileiro tem se desenvolvido, apesar dos recentes retrocessos. No sentido de efetivar o direito à cidade, a Constituição Federal estabelece duas condições fundamentais: a submissão do direito de propriedade à sua função social e a gestão democrática.

Submeter o inviolável direito de propriedade à sua função social é o mesmo que reconhecer que este só existe na medida em que a propriedade atende a uma função social. Isso é a expressão de que o direito urbanístico é uma função pública, não podendo ser reduzido ao plano dos direitos individuais (FERNANDES, 2006). Nos termos da Constituição de 1988, essa função social da propriedade e da cidade deve ser definida mediante processos participativos na construção do Plano Diretor.

O Plano Diretor é uma lei municipal que estrutura o campo da regulação urbanística local. Ser elaborado em processo de ampla discussão com os diferentes grupos sociais é fundamental para a autodeterminação das transformações e permanências das paisagens culturais em ordenamento. Apesar de ser um marco importante para o exercício do direito à cidade, há lacunas nesse processo que precisam ser compreendidas.

Chama atenção o descompasso entre planejamento e gestão na esfera da gestão democrática. A ideia de que planejamento e gestão, conforme define Souza (2011), é a que impera no campo da urbanística. Para o autor, o planejamento prepara as bases

para a gestão futura para diminuir ou evitar os problemas e ampliar as possibilidades de atuação. Já a gestão é definida como a efetivação das condições que o planejamento no passado ajudou a construir, sendo imprescindíveis as capacidades de flexibilização e improvisação frente ao imprevisível ou indeterminado. “Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares”. (SOUZA, 2011, p. 46). Cardoso Júnior (2011) mostra que no Brasil, até cerca de 1990, houve a primazia do planejamento sobre a gestão. Depois esse processo se inverte, seja pelo contexto de esgotamento e desmonte das funções de planejamento governamentais, seja pela dominância liberal na ideologia, na política e na economia. No contexto do liberalismo econômico em que se entende que o desenvolvimento é movido pelas forças sociais e de mercado, reguladas privadamente, o planejamento passa a ser indesejável e prejudicial à ideia de Estado mínimo.

Para o exercício do direito à cidade o planejamento participativo e a gestão democrática devem ser pensados de maneira integrada, de forma que seja possível falar de planejamento da gestão e da gestão do planejamento. Evitar que os Planos Diretores participativos sejam limitados aos termos da contratação de consultoria especializada e que a gestão se reduza à implementação tecnocrática e positivista das normas é fundamental.

Cabe ressaltar, como chama atenção Souza (2011), que há um papel importante da figura do técnico para subsidiar as definições da comunidade no processo participativo. Ou seja, a análise técnica sobre a paisagem, suas dinâmicas, suas condicionantes etc. são avaliações importantes a serem feitas para fundamentar as definições da sociedade.

Outro aspecto importante a ser considerado no planejamento participativo diz respeito à própria informalidade presente nas cidades. Como grande parte das cidades se forma alheia às normas urbanísticas ou às suas sombras, e, quando é o caso, as ações de regularização fundiária são feitas mediante a flexibilização da norma primeira sem alteração da sua estrutura, é possível dizer que a regulação urbanística já nasce desacreditada por parcela considerável da população.

A informalidade chama atenção também para o fato de que, para se efetivar a gestão democrática, é de fundamental importância que, além dos espaços abertos para a participação direta, a população que integra o circuito inferior da economia seja atendida por serviços públicos que garantam tanto os direitos fundamentais quanto os sociais definidos pela Constituição Federal.

Outro ponto importante que Fernandes (2006) também sinaliza se relaciona ao papel dos três entes federados. Tanto a União, os Estados - sobretudo no que diz respeito às dinâmicas metropolitanas - e os municípios influenciam toda a dinâmica urbana local. Desse modo, a questão da função social da propriedade e da cidade possui interferência de esferas para além da local. Como exemplo, observou-se uma elevação dos preços de imóveis urbanos no Brasil a partir de 2009 em decorrência da oferta de crédito para moradia oriundo do programa do Governo Federal Minha Casa, Minha Vida. Isso interfere no valor dos aluguéis, no processo de especulação, etc., resultando no agravamento da questão habitacional no circuito inferior da economia. Além disso, Unidades de Conservação e áreas tombadas nas esferas federal ou estadual, a inserção municipal na Região Metropolitana, equipamentos regionais como aeroportos, ou mesmo no interesse internacional no reconhecimento de sítios para a humanidade, impõem limitações ao próprio processo de definição local acerca do território. Neste sentido, a autonomia municipal é restringida em função do reconhecimento de sua importância em outras escalas do planejamento.

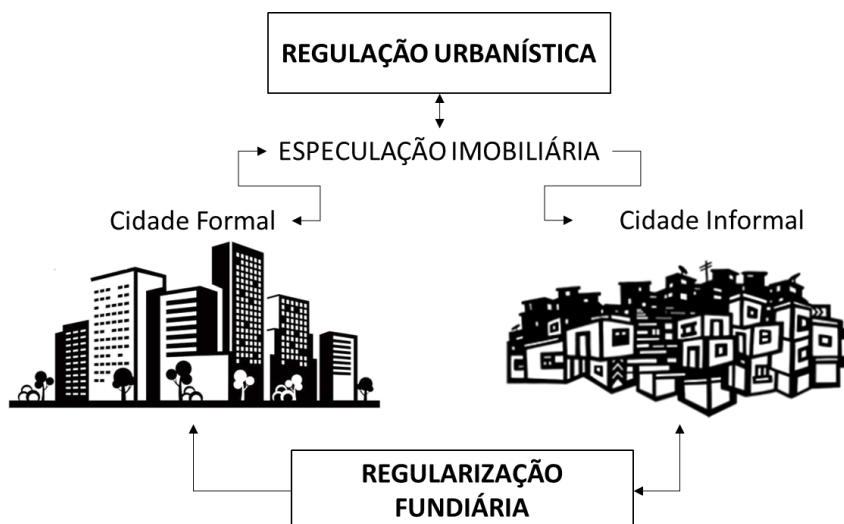
Pelo exposto, para verificar se o mercado imobiliário formal tem, por meio da regulação urbanística e regularização fundiária, incorporado as áreas informais em sua lógica de funcionamento, as normas federais, estaduais (MG) e do município de Confins serão avaliadas sob os seguintes aspectos:

- 1) Em que medida elas favorecem o entendimento de que o direito de propriedade se submete à função social?
- 2) Em que medida elas favorecem os processos de gestão democrática?
- 3) Em que medida elas contribuem para o combate à pobreza? Ou melhor, em que medida corroboram para a garantia dos direitos sociais fundamentais?

- 4) Em que medida a regulação urbanística e a regularização fundiária são regidas com base em uma lógica de complementariedade ou de contradições?

Entende-se que, como há uma relação sistêmica entre mercado formal e informal, romper com o paradigma do legalismo liberal significa interferir na lógica especulativa do desenvolvimento urbano que contribui com o crescimento do circuito inferior da economia. Por outro lado, manter a lógica especulativa fundamentada no direito de propriedade significa uma ampliação sistêmica do mercado fundiário formal. Neste caso, os movimentos especulativos são sempre no sentido de alcançar novas áreas e diferenciar mercadorias como se diferenciam as classes sociais. Assim, sem alterar a estrutura da regulação urbanística, a regularização fundiária passa a ser cooptada como instrumento de inclusão de novas áreas no mercado formal, como ilustram as figuras 2 e 3.

Figura 2 – Esquema da relação entre regulação urbanística e regularização fundiária na produção do espaço sob a ótica do legalismo liberal



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Figura 3 – Esquema da relação entre regulação urbanística e regularização fundiária em uma lógica distinta da do legalismo liberal.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

3 NORMAS DE REGULAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: CAMINHOS E RETROCESSOS

O direito urbanístico no Brasil passou por um processo de evolução com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) em 2001. As normas determinaram que o direito de propriedade existe na medida em que ela cumpre com sua função social a ser definida mediante gestão democrática por lei municipal. O Estatuto da Cidade instituiu também, no art. 2º, uma série de diretrizes a serem atendidas no estabelecimento da política urbana pelos municípios. Essas diretrizes procuram construir cidades mais inclusivas, ambientalmente equilibradas, democráticas tendo como base o controle da especulação imobiliária.

Fernandes e Alfonsin (2010) corroboram com essa ideia. Os autores defendem que a propriedade, concebida inicialmente como um direito individual e irrestrito, passou a ter limitações em seu uso e ocupação derivadas da regulação urbanística. Com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade a função social transcendeu às imposições de limitações ao uso da propriedade. Ou seja, além das limitações ao uso e ocupação, podem ser impostas à propriedade obrigações de parcelar, edificar e utilizar como formas de conter os processos especulativos, por exemplo, tendo como base os direcionamentos dados pela própria sociedade.

Dentre as diretrizes da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade, destaca-se a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, art. 2º, I). Conforme destacam Fernandes e Alfonsin (2010), esta diretriz é uma mudança no próprio objeto do direito urbanístico, até então entendido como “o controle jurídico dos processos de desenvolvimento urbano”, ou seja, dos processos de ocupação, uso, parcelamento do solo, construção e gestão do solo nas cidades (p. 15). Houve, a partir dela, um deslocamento teórico, axiológico e jurídico que coloca o Direito Urbanístico no Brasil no hall dos direitos difusos, tendo como objeto o direito às cidades sustentáveis.

Destaca-se também a diretriz: “regularização fundiária e urbanização de áreas

ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (BRASIL, 2001, art. 2, XIV). O enfrentamento da ocupação informal constituída como passivo histórico de um processo de urbanização excludente também é central no direito urbanístico brasileiro. O Estatuto da Cidade direciona a regularização fundiária para assentamentos ocupados por população de baixa renda e destaca a necessidade de observação das normas ambientais, deixando clara a sua relação com o direito urbanístico. Tanto a questão social que envolve a baixa renda, quanto a relevância do tratamento adequado às questões ambientais são centrais na regularização fundiária conforme determina o Estatuto da Cidade.

Além do objeto próprio, dos princípios e dos institutos, o Direito Urbanístico possui leis que lhes são próprias, o que inclui a regulação urbanística e a regularização fundiária. Fernandes e Alfonsin (2010) fizeram uma coletânea dessas normas, agrupando-as por assunto. De 2010 até 2022 novas normas foram publicadas, algumas foram revogadas e outras alteradas. Nesta pesquisa, analisar-se-ão as principais normas federais e estaduais que compõem o hall do direito urbanístico no Brasil e em Minas Gerais em 2022, na relação que estabelecem entre a regulação urbanística e a regularização fundiária. Sendo assim, não se trata de uma análise holística do direito urbanístico incluindo todas as normas aplicáveis, mas um recorte que mostrará como estão relacionadas a regulação urbanística e regularização fundiária. Salienta-se que as normas que repercutem diretamente no território de Confins, como planos, programas e projetos específicos, serão alvo do estudo de caso no capítulo 5.

3.1 A regulação urbanística no Brasil e em Minas Gerais, uma competência municipal?

As normas gerais que norteiam a regulação urbanística no Brasil são a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015).

A regulação urbanística deve se estabelecer em observância à Constituição Federal, de acordo com os princípios e objetivos fundamentais dos quais se destacam a

cidadania, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceito ou qualquer forma de discriminação. Destacam-se também os valores sociais ligados à livre iniciativa, que fora regulamentado em 2019 pela Lei Federal nº13.874/2019. A norma institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e determina:

O disposto nesta Lei **será observado na aplicação e na interpretação do direito** civil, empresarial, econômico, **urbanístico** e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente. (Brasil, 2019, art. 1º, §1º, grifo nosso).

No âmbito dos direitos da liberdade econômica, o art. 5º da Constituição Federal assegura a inviolabilidade do direito de propriedade, devendo esta, no entanto, atender à função social. A ideia é reforçada no Título VII da Constituição Federal, que trata da ordem econômica e financeira e acrescenta a defesa do meio ambiente como princípio a ser observado. Sob o título que trata da ordem econômica e financeira está estabelecido também o capítulo que trata da política urbana por meio dos art. 182 e 183. Dessa maneira, a própria Constituição entende que a política urbana tem um papel importante na ordem econômica e financeira.

No art. 182, a Constituição Federal estabelece que a função social da propriedade e da cidade deve ser definida pelos planos diretores municipais a serem aprovados como lei.

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, [...], 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. [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 182)

Mesmo sendo parte importante para a ordem econômica e financeira como prevê a Constituição, não há dúvida de que a função social da propriedade e da cidade devem visar o cumprimento dos direitos sociais estabelecidos pelo seu art. 6º. Estes foram complementados pelo direito à moradia em 2000, pelo direito à alimentação em 2010 e pelo direito ao transporte em 2015, resultando no seguinte texto:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 6º).

Esse conceito e essas obrigações imputadas à propriedade têm sido apropriados por movimentos sociais, resultando nas ocupações de propriedades públicas ou privadas abandonadas para fins de moradia, por exemplo. A pressão popular para garantia de direitos sociais por meio da função social da propriedade e da cidade resultou, tanto na instituição da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica (Lei Federal nº13.874/2019) quanto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80 em 2019 que se encontra em tramitação. A PEC nº 80 propõe a alteração dos artigos 182 e 186 da Constituição Federal para o seguinte texto:

Art. 182 [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I- parcelamento ou edificação adequados;

II- aproveitamento compatível com sua finalidade;

III- preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. [...]

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (NR) [...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos: [...]

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural."

A expressão "utilizada sem ofensa a direito de terceiros" remete a direitos individuais muito mais que aos direitos sociais e difusos preconizados na própria definição da regulação urbanística. Junto a essa expressão, o atendimento de "ao menos uma das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" vem flexibilizar bastante as obrigações imputadas à propriedade no atendimento da norma municipal prevista no art. 182 da Constituição Federal. Isso permitiria, por exemplo, que uma área prioritária para expansão e adensamento urbano fosse parcelada, mas continuasse sem edificação e sem uso. Ou que um determinado parcelamento reservasse as áreas para habitação social conforme prevê o plano diretor, mas que as mantivesse sem uso para evitar a "desvalorização" de lotes vizinhos. Atender ao menos uma das exigências fundamentais não é suficiente para que a função social da propriedade seja cumprida.

Além disso, depender de ato do poder executivo e da câmara municipal ou de decisão judicial para reconhecer o descumprimento da função social da propriedade é moroso, dificulta a gestão democrática e acaba por favorecer o direito de propriedade em detrimento das funções sociais da própria cidade.

Apesar da ameaça de retrocesso em uma das principais definições que norteiam o direito urbanístico, a regulação urbanística municipal assume um papel de protagonista na condução das transformações e permanências no processo de organização e produção do espaço. Para isso, deve ser concebida considerando as diretrizes da política urbana e instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Dos instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, o plano diretor é parte integrante do planejamento municipal "devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas" (BRASIL, 2001, art. 40, §1º). Além de englobar todo o território municipal, ele deve ser proposto mediante a participação da população e prever um sistema de acompanhamento e controle.

Como conteúdo mínimo obrigatório definido no art. 42 do Estatuto da Cidade, o plano diretor deve conter:

- a delimitação de áreas urbanas para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios considerando a oferta de infraestrutura urbana;
- os requisitos para aplicação do direito de preempção;
- os requisitos para aplicação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- os requisitos para aplicação das operações urbanas consorciadas;
- os requisitos para transferência do direito de construir.

Este conteúdo mínimo pressupõe o estabelecimento de alguns parâmetros urbanísticos. A definição das zonas urbanas e rurais é uma condição essencial para aplicação dos instrumentos e não apenas para questões fiscais. Dentro das áreas urbanas e de expansão urbana são estabelecidas as áreas e/ou as condições para aplicação dos instrumentos previstos. É com essa sinalização, por exemplo, que se faz possível a cobrança de outorga para alteração de uso. A definição do perímetro urbano e do zoneamento municipal faz parte dessa forma de organizar o espaço municipal.

Além disso, a definição dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo é fundamental para orientar, por exemplo, a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Ao se notificar alguma propriedade para que ela seja parcelada, por exemplo, o padrão de lotes, sistema viário etc. precisam estar definidos. Da mesma maneira, seja para edificação compulsória, transferência do direito de construir ou para cobrança de outorga onerosa do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento mínimo, básico e máximo precisam ser estabelecidos, além dos usos permitidos ou restringidos para determinada área.

Com a inclusão do art. 42B em 2012 ao Estatuto da Cidade, os municípios que queiram ampliar o seu perímetro urbano precisam elaborar projeto específico, a ser aprovado por lei ou no próprio plano diretor, com o seguinte conteúdo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de 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. (BRASIL, 2001, art. 42B).

Há ainda um conteúdo mínimo a ser acrescido ao plano diretor para os casos de municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos como prevê o art. 42A do Estatuto da Cidade. Identificação de áreas de risco, planejamento de ações preventivas e realocação de população em áreas de risco, identificação e diretrizes de preservação e ocupação das áreas verdes municipais para redução da impermeabilização da cidade, medidas de drenagem para prevenção e mitigação de desastres e diretrizes para a regularização fundiária compõem esses requisitos.

É importante observar que no âmbito da regulação urbanística, a regularização fundiária aparece como uma temática a ser abarcada não apenas para os municípios integrantes do cadastro nacional como prevê o art. 42A. Para fins de regularização fundiária, tanto a Operação Urbana Consorciada quanto a Transferência do Direito de Construir podem ser utilizados, sendo estes instrumentos parte do conteúdo mínimo do plano diretor. Essa análise é importante, pois a evolução do direito urbanístico no Brasil considera o processo histórico de ocupação que resultou na informalidade e na

deficiência do acesso ao direito à moradia por parcela considerável da população de baixa renda. Neste sentido, seria inconcebível uma regulação urbanística que ignore as áreas informais de ocupação das cidades e seu processo de formação, expansão e adensamento. Assim, a regularização fundiária está prevista no processo de regulação urbanística como forma de tratar um passivo, já que a gestão democrática e a definição da função social da propriedade e da cidade seriam capazes de modificar o crescimento urbano excludente. Dessa maneira, a regulação urbanística deve abarcar as áreas informais ocupadas por população de baixa renda com a finalidade de prover infraestrutura e o direito à moradia, atribuindo parâmetros e estabelecendo procedimentos também para a regularização fundiária.

Na operação urbana consorciada, além da possibilidade de recurso junto à iniciativa privada para o processo de regularização fundiária e infraestrutura local, o instrumento permite a flexibilização de parâmetros de parcelamento, usos e ocupação previstos. Apesar disso, a utilização do instrumento tem sido regularmente associada mais a processos especulativos do que inclusivos ligados à regularização fundiária.

No caso da transferência do direito de construir, o instrumento oferece possibilidades de resolução de conflitos relacionados ao direito de propriedade de área com assentamento informal. Com o intuito de evitar ações judiciais e impactos sociais vinculados à reintegração de posse ou processo de desapropriação, o instrumento oferece uma espécie de troca ao proprietário da matrícula, que poderá exercer seu direito de construir, usar ou mesmo comercializar seu bem em outras áreas da cidade.

Cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade, no entanto, não coloca a identificação das áreas informais e diretrizes para sua regularização fundiária como conteúdo obrigatório junto ao plano diretor ou regulação urbanística a ele associado.

Apesar de não ser considerado conteúdo mínimo obrigatório, outros instrumentos como zoneamento ambiental, instituição de zonas especiais de interesse social e estudo prévio de impacto de vizinhança podem ser inseridos no plano diretor ou de leis dele decorrentes no âmbito da regulação urbanística municipal, tendo papel importante na organização do espaço municipal, incluindo áreas, tanto para regularização fundiária, quanto para a provisão de moradia social.

Destaca-se que o conjunto dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade pode contribuir com a redução das desigualdades socioterritoriais e melhoria da condição habitacional das cidades, como analisa SILVEIRA (2015).

No entanto, municípios em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas também estão sujeitos a outra instância de planejamento relacionadas aos estados, como prevê o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). A lei é um resgate da instância de planejamento metropolitano que perdera força com a redemocratização do país e com a municipalização do planejamento territorial como institui a Constituição Federal. O Estatuto da Metrópole estabelece a necessidade de identificação das funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da região metropolitana pelo estado, a estrutura da governança interfederativa e “os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015, art. 5º, IV). A norma deixa clara a prevalência dos interesses comuns sobre o local na governança (art. 6º, I).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi instituída pela União por meio da Lei Complementar nº 14/1973, mas sua composição mais recente, com 34 municípios, é estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 89/2006. Nesta composição está o município de Confins.

O interesse comum é definido pela Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) como “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” (art. 43). Na RMBH há o entendimento de que as funções públicas de interesse comum estão associadas às competências dos órgãos de gestão estabelecidas no art. 8º da Lei Complementar nº 107/2009, quais sejam:

- o transporte intermunicipal;
- o sistema viário metropolitano composto por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMBH;
- a defesa contra sinistro e a defesa civil;

- o saneamento básico com a integração dos sistemas de água e esgoto do aglomerado metropolitano, racionalização dos custos da limpeza urbana e macrodrenagem de águas pluviais;
- o uso do solo metropolitano, assegurando a utilização do espaço sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;
- o aproveitamento dos recursos hídricos para a garantia de preservação e uso em função das necessidades metropolitanas e a compensação aos municípios que tenham seu desenvolvimento afetado em relação às medidas de proteção de aquífero;
- a distribuição de gás canalizado;
- a cartografia e informações básicas;
- a preservação e a proteção do meio ambiente com diretrizes ambientais para o planejamento e o gerenciamento dos recursos naturais e preservação ambiental;
- a habitação, com definição de diretrizes para a localização habitacional e programas de habitação;
- o sistema de saúde;
- o desenvolvimento socioeconômico considerando as funções públicas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Integrado.

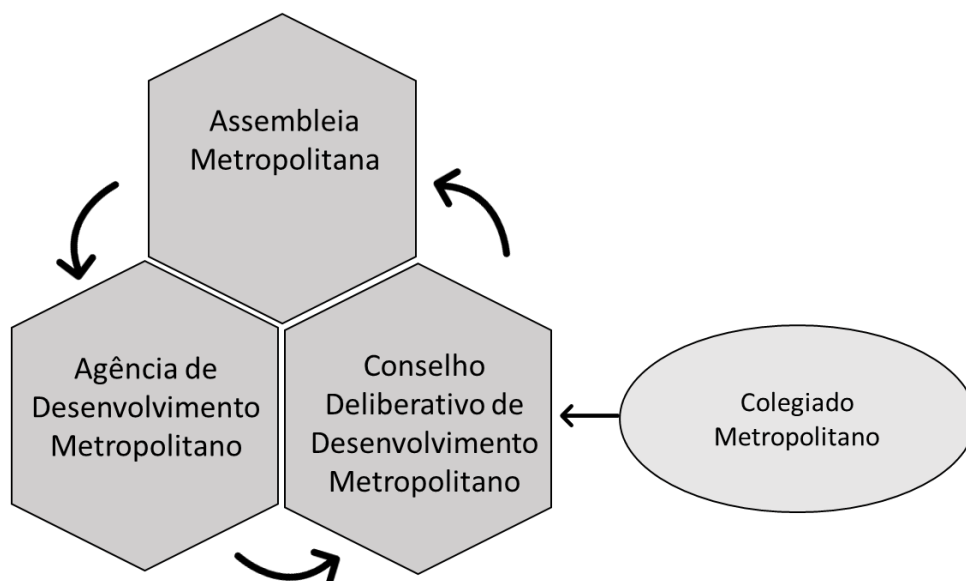
A proteção ambiental, o uso do solo, o aproveitamento dos recursos hídricos e a compensação a municípios em função das suas restrições de uso, a habitação com a indicação locacional e o desenvolvimento socioeconômico contidos no Plano de Desenvolvimento Integrado e em planos setoriais na RMBH traçam diretrizes e parâmetros que prevalecem e direcionam o plano diretor local. Dessa forma, a definição da função social da cidade e da propriedade não é de competência exclusiva do município na RMBH, já que há outra esfera de planejamento territorial que limita a sua atuação: a metropolitana.

Para que se implemente o planejamento e a gestão metropolitana, o Estatuto da Metrôpole define uma estrutura básica de governança, que deve conter no mínimo:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015, art. 8º).

Na RMBH, a Lei Estadual Complementar nº 89/2006 define que a gestão da RMBH cabe à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e à Agência de Desenvolvimento Metropolitano, como apresenta a figura 4.

Figura 4 – Modelo de gestão da RMBH



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A Assembleia Metropolitana é composta por cinco representantes do Estado, sendo quatro do poder executivo e um da Assembleia Legislativa, e pelos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais que integram a RMBH. Sua função é definir as macrodiretrizes da RMBH e vetar resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por cinco representantes do Poder Executivo estadual, dois da Assembleia Legislativa, dois do

município de Belo Horizonte, um do município de Contagem e um de Betim, três representantes de outros municípios da RMBH e dois representantes da sociedade civil organizada. Não é paritário, pois a quantidade de cadeiras para a sociedade civil é bem inferior em relação às destinadas ao poder público. Por essa razão foi organizado o Colegiado Metropolitano. É uma forma de a sociedade civil organizada discutir com seus representantes junto ao Conselho estratégias, diretrizes etc. Apesar de ser uma instância extraoficial importante, não substitui a necessidade de ampliação das cadeiras para a sociedade civil junto ao Conselho, sobretudo lembrando que suas deliberações passam pela Assembleia Metropolitana, composta apenas pelos poderes públicos. Dentre as atribuições do Conselho está a de deliberar sobre os recursos para implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de acompanhar, avaliar e modificar o mesmo, de aprovar o cronograma de desembolso do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, de orientar, planejar, coordenar e controlar a execução das funções públicas de interesse comum, de aprovar o Regimento da Conferência Metropolitana etc.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) é a organização pública com a função técnico-consultiva. Foi instituída pela Lei Complementar nº 107/2009 como uma autarquia. Dentre suas funções, destaca-se:

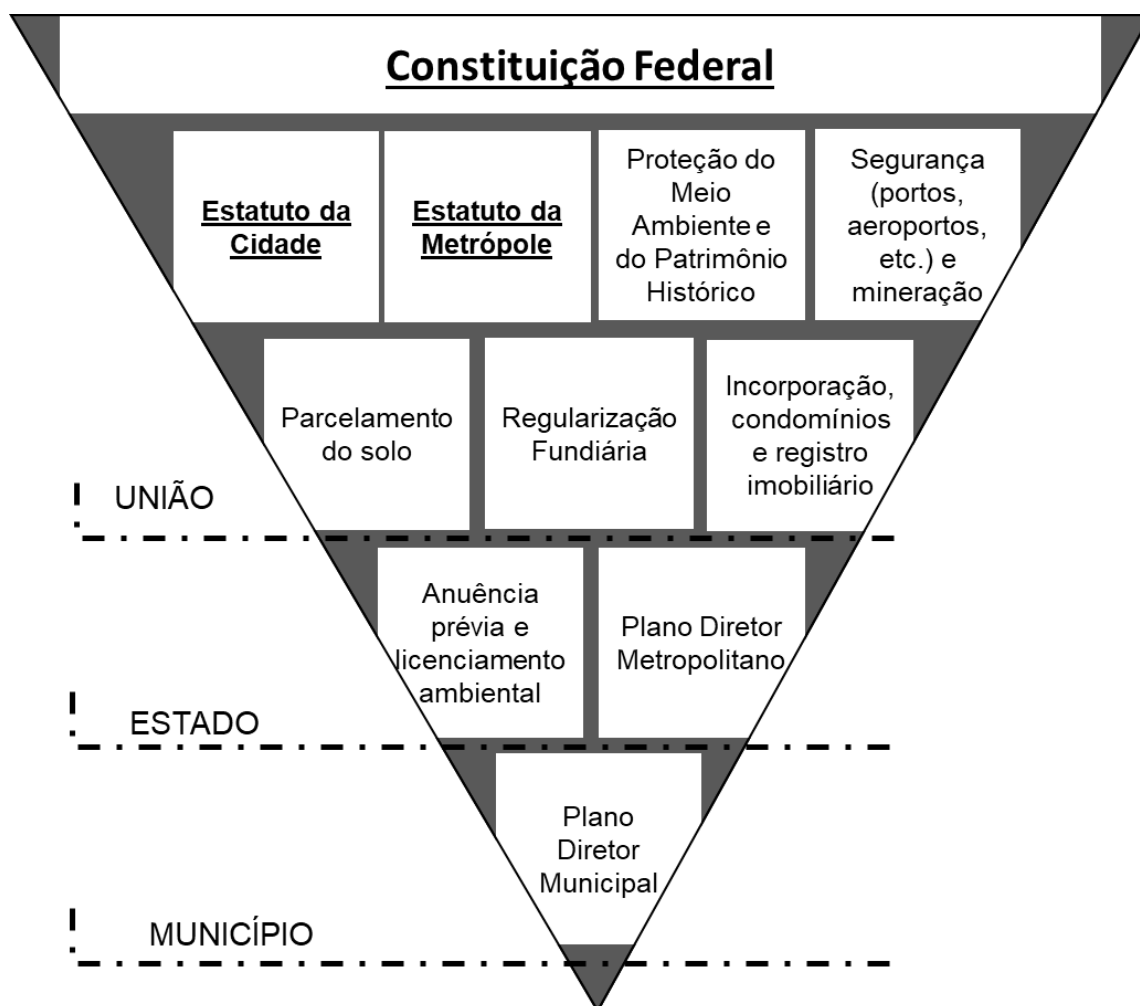
- Promover a implementação do PDDI;
- Propor estudos técnicos de interesse regional;
- Captar recursos, fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e estabelecer intercâmbio de informações;
- Colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da RMBH;
- Exercer poder de polícia administrativa relacionada à regulação urbana metropolitana.

Chama atenção que, apesar de passados 13 anos desde a fundação da Agência RMBH, tanto a estrutura de planejamento quanto a estrutura de gestão relacionados

com a regulação urbana metropolitana carecem de avanços. Na estrutura de gestão não há cargos provenientes de concurso público para o exercício do poder de polícia administrativa, seja para emitir o licenciamento urbanístico, seja para as atividades relacionadas à fiscalização. Quanto ao planejamento, observa-se a ausência do instrumento legal, uma vez que o PDDI aprovado em 2011 pelo Conselho não foi convertido em lei estadual. Ainda assim, partindo das diretrizes deste plano, foram propostos grandes projetos urbanos ligados às Centralidades em rede, dos quais se destacam a Centralidade Sul (CSul) em Nova Lima e a Centralidade Norte, relacionada com planos/projetos urbanos voltados para a construção da aerótrópole mineira. Foi proposto também o macrozoneamento metropolitano aprovado junto ao Conselho em 2014. As propostas do PDDI e do macrozoneamento foram convertidas no Projeto de Lei Complementar nº 74/2017 para atendimento do art. 10 do Estatuto da Metrópole, que prevê a aprovação do PDDI em lei estadual. O PL foi arquivado e o PDDI passará por uma revisão por meio de recurso do Acordo Judicial para Reparação Integral Relativa ao Rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA/ Córrego do Feijão, Processo de Mediação SEI N. 0122201-59.2020.8.13.0000 TJMG / CEJUSC 2º GRAU. Como o processo de revisão teve início com pregão eletrônico em 2022 para contratação de consultoria especializada, ele foi questionado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) na justiça. O pedido de alteração na modalidade de licitação para Técnica e Preço fora acatado pela Justiça Federal em março de 2022.

Considerando a dinâmica das regiões metropolitanas e o que dispõe o Estatuto da Metrópole, fica claro que o plano diretor municipal tratará apenas das áreas ou dos parâmetros que não são previstos pelo PDDI. No entanto, tanto o plano diretor municipal como o PDDI também estão sujeitos a outras normas e parâmetros conforme apresenta a figura 5.

Figura 5 – Diagrama de estrutura legal a ser observada pelo Plano Diretor Municipal.



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Além de observarem o Estatuto da Cidade e da Metrópole na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, há leis gerais que tratam da segurança pública, da mineração, da proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico e artístico que precisam ser consideradas quando da definição da função social da cidade pelo Plano Diretor. Afunilando a atuação do estado e do município na regulação urbanística, há ainda, abaixo das normas gerais, normas específicas que qualificam assuntos específicos que compõem a regulação urbanística, como o parcelamento do solo, a regularização fundiária, incorporações e registro imobiliário.

Em relação à segurança nacional, destaca-se aqui a atividade aeroportuária, já que o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) se localiza no município de Confins. A competência para explorar ou conceder, autorizar e permitir a navegação aérea, aeroespacial ou a infraestrutura aeroportuária é da União, conforme dispõe o art. 21,

inciso XII alínea 'c' da Constituição Federal. O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal nº 7565/86) prevê, no art. 43, que as “propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais”. Essas restrições são relativas ao uso das propriedades quanto às edificações, instalações agrícolas, estruturas permanentes ou provisórias ou qualquer elemento que possa atrapalhar ou dificultar a visibilidade, os sinais dos auxílios à radionavegação ou as operações com as aeronaves. Essas restrições devem estar contidas nos Plano de Zona de Proteção de Aeródromo, Plano de Zoneamento de Ruído, Plano de Zona de Proteção de Helipontos e Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea e planos específicos que se façam necessários, aprovados pelas autoridades competentes. Uma vez aprovados os planos, o §4º do art. 43 prevê que as “Administrações Públicas deverão compatibilizar o zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos”. Dessa maneira, uma vez que a União decide pela instalação de um aeródromo, após as autorizações e licenças ambientais e operacionais em geral concedidas pela União e Estados, as normas municipais precisam se adequar às exigências e normas de funcionamento do equipamento. É importante ressaltar que a tarefa de compreensão das restrições de uso e ocupação do entorno de aeródromos, sua tradução nos planos diretores e demais regulações urbanas municipais e, sobretudo, a gestão do processo de ocupação tem sido conflituosa.

A principal norma que trata do meio ambiente é o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012). Apesar da amplitude do tema e da imbricada relação entre meio ambiente e cidade, é possível dizer que há dois conceitos incorporados pela norma que mais se relacionam com a regulação urbanística: a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal. Além destes, como um importante instrumento de gestão com reflexo no planejamento urbano, a lei institui também o Cadastro Ambiental Rural (CAR). As APPs são áreas destinadas à preservação ambiental pelas características geomorfológicas específicas, tais como as margens dos cursos d'água, os topos de morro, encostas muito inclinadas etc. Já a Reserva Legal se refere à necessidade de preservar áreas com vegetação nativa dentro das propriedades rurais. Fora da Amazônia Legal, o percentual da propriedade a ser destinada como Reserva Legal é de 20% como prevê o art. 12. Os dois conceitos estão presentes nas normas

ambientais brasileiras desde antes da Constituição em vigor, mas tem apresentado conflitos com o processo de urbanização.

A versão anteriormente vigente do Código Florestal fora instituída em 1965 e a Lei Federal que trata do Parcelamento do Solo Urbano em 1979. Ambas protegem as margens de cursos d'água, porém a largura da faixa marginal não edificante era de 15m de largura pela lei de parcelamento do solo, enquanto o Código Florestal protegia no mínimo 30m. Isso gerou conflitos de interpretação quanto à faixa de APP em parcelamentos do solo urbano, ora se aplicando uma norma, ora outra. No sentido de tratar desse conflito, o Código Florestal vigente recebeu em 2021 uma atualização. A nova redação estabelece:

Art. 4º § 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do **caput** deste artigo, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. (BRASIL, 2012a, art. 4º §10).

A Lei define no art. 3º inciso XXVI o significado de área urbana consolidada. Destaca-se, nessa definição, a sua inclusão no perímetro urbano ou zona urbana de acordo com o plano diretor, a disposição de sistema viário e a existência de quadras e lotes predominantemente edificados. Neste caso, considera que o Código Florestal flexibilizou para áreas já consolidadas a definição das faixas de APP mediante regulação urbanística municipal. Mas qual a finalidade dessa flexibilização? Em um primeiro momento poder-se-ia dizer que se trata de uma oportunidade de enquadrar a regulação urbanística municipal a uma realidade de ocupação informal e favorecer a regularização fundiária. Esta, por sua vez, não depende de adequações na regulação urbanística para que aconteça, conforme determina o marco legal que trata do assunto. Não tendo relação direta com o processo de regularização fundiária, a flexibilização da APP em área urbana consolidada interfere diretamente no processo

de aproveitamento para adensamento e ocupação de áreas que não poderiam ser edificadas. Ela possibilita reduzir ou ampliar áreas não edificáveis em lotes destinados à edificação.

É importante considerar que mesmo antes da flexibilização da APP em áreas urbanas consolidadas nota-se uma tendência pela redução delas no ambiente urbano. O Código Florestal, mesmo na versão anterior ao vigente desde 2012, abre a possibilidade de supressão de vegetação nas APPs mediante interesse público, interesse social ou de baixo impacto ambiental. Utilizando-se dessa possibilidade, foram recorrentes a canalização de cursos d'água e a construção de sistema viário sobre o seu leito dentro das áreas urbanas, liberando as APPs para aproveitamento construtivo e econômico. Silveira e outros (2021) mostram essa análise na região conurbada do vetor norte da RMBH.

A relação da Reserva Legal com a regulação urbanística e o processo de ocupação urbana diz respeito diretamente à formação de áreas com vegetação nativa que são estabelecidas desde a área rural até sua inclusão no ambiente urbano. A Reserva Legal é obrigatória para imóveis rurais, mas seu gravame não poderia ser desfeito depois que o imóvel se tornasse urbano no processo de expansão das cidades até a promulgação do novo Código Florestal em 2012. Com isso, em Minas Gérias, os resultados históricos foram dois: favorecimento das propriedades reconhecidas como urbanas que não demarcaram a Reserva Legal na matrícula ou a transformação das Reservas Legais em Área Verde no processo de parcelamento do solo urbano. No último caso o maior conflito estava configurado entre a legislação ambiental e a regulação de parcelamento do solo, pois enquanto a primeira exigia um mínimo de 20% da propriedade para Reserva Legal o mais recorrente era que as normas de parcelamento do solo exigissem um mínimo de 10% da gleba em áreas verdes. Com o objetivo de enfrentar essas questões, o Código Florestal vigente em 2022 apresenta, no art. 19 a seguinte redação:

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal. (BRASIL, 2012a, art.19).

A lei deixa clara a possibilidade de extinguir a Reserva Legal quando houver o registro do parcelamento do solo urbano conforme parâmetros tratados no plano diretor municipal. A aparente solução do conflito, não considera, no entanto, que se de fato a Reserva Legal estiver protegida, ela terá vegetação nativa recuperada/preservada. Mais do que o que dispõe o plano diretor municipal, a regulação acerca dos processos e autorizações de supressão de vegetação relacionada à gestão ambiental continua existindo. É importante, então que o plano diretor abarque o território municipal indicando, tanto nas áreas rurais como urbanas, as preferenciais para averbação da Reserva Legal e constituição das áreas verdes urbanas a serem instituídas como parques, reservas ambientais ou mesmo decretadas como Unidades de Conservação (UCs) conforme Lei Federal nº 9985/2000. Diminuir a escala dos planos diretores para que se aproximem de um formato preconizado pelo art. 42B do Estatuto da Cidade como projeto específico de expansão urbana pode ser uma chave para isso.

Neste sentido o CAR traz grande contribuição. Com a instituição do cadastro, a delimitação das propriedades rurais se torna uma camada passível de utilização no planejamento municipal. No processo de cadastro, no entanto, a proposta de averbação da Reserva Legal tem sido feita pelo proprietário e acompanhada pelos gestores do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). A parceria ou participação dos municípios para orientar ou fomentar a definição de Reserva Legal junto às propriedades seria profícua para agrupá-las ou segregá-las conforme planejamento pretendido.

Além do Código Florestal a Lei Federal nº 9985/2000 que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) também é um marco importante na relação entre meio ambiente e regulação urbanística. A lei estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UC). As UCs são criadas por ato do poder público, em geral após consulta pública, e se organizam no grupo de unidades de proteção integral ou de uso sustentável. Além de uma delimitação precisa, a maioria das UCs também deve estabelecer o limite de sua zona de amortecimento com a finalidade de diminuir possíveis impactos e pressões de uso e ocupação do solo em seus limites. Como principal instrumento de gestão das UCs está o Plano de Manejo, que abarca um zoneamento contendo as restrições e

possibilidades de uso e ocupação do solo. A delimitação da UC, sua zona de amortecimento, quando for o caso, e o plano de manejo são camadas na definição do uso e ocupação do espaço que precisam ser observadas pela regulação urbanística no nível municipal e metropolitano. Esse é o caso, por exemplo, da UC federal instituída como APA Carste de Lagoa Santa que inclui por completo o município de Confins. O plano diretor, tanto o municipal quanto o metropolitano, deve ser definido com a comunidade a partir do zoneamento de cunho ambiental estabelecido pela APA. É possível detalhá-lo, estabelecer zoneamentos com manchas e lógicas norteadas por outras finalidades, mas sempre respeitando as restrições e diretrizes de uso e ocupação determinadas pelo plano de manejo da APA.

A gestão ambiental também interfere no processo da regulação urbanística e controle do uso e ocupação do solo no processo do exercício do poder de polícia. A Lei Complementar nº 140/2011 estabelece que o licenciamento e as autorizações ambientais só podem acontecer por um ente federativo conforme dispõe o art. 13.

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. [...]. (BRASIL, 2011, art. 13)

Esse artigo é promulgado com a finalidade de simplificar e orientar o processo de licenciamento e autorizações ambientais, mas diferenciar o termo “ambientalmente” dos termos “urbanisticamente”, “socialmente” ou mesmo “economicamente” não é tão simples, o que tem gerado frequentes discussões jurídicas acerca de parâmetros e procedimentos propostos junto a planos diretores municipais. Exemplo disso foi o caso de Brumadinho/MG que enviou para Câmara municipal a proposta de revisão do plano diretor com a inclusão de áreas de mineração como perímetro urbano e procedimentos ligados à gestão participativa antes da emissão da declaração de

conformidade³ para licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto. Com a proposta já para tramitar no legislativo, o SINDIEXTRA⁴ elaborou um parecer jurídico alegando que se tratava de um licenciamento ambiental em paralelo e a demarcação de perímetro urbano em área minerária para cobrança do Imposto Predial Urbano (IPTU) também seria ilegal. Isso, juntamente com questões relacionadas ao potencial e direitos minerários, culminou na retirada o projeto de lei da Câmara para revisão pela prefeitura.

É importante ressaltar que a maior parte dos licenciamentos ambientais em Minas Gerais ocorre junto ao estado e a atuação dos municípios no processo se dá principalmente pela emissão da declaração de conformidade. A principal norma que regula o licenciamento ambiental no estado é a Deliberação Normativa (DN) do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) nº 217/2017. Ela apresenta uma lista de empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental e as modalidades de licenciamento adotadas pelo estado. A definição da modalidade de licenciamento ambiental se dá em função do seu porte, do seu potencial poluidor e de sua localização. Ao observar a lista de empreendimentos que necessitam ser submetidos ao licenciamento ambiental fica claro que muitas atividades urbanas como parcelamento do solo, distritos industriais, indústrias etc. necessitam de licenciamento. A regulação e a gestão ambiental e urbanísticas estão imbricadas. Trabalhar com a simplificação de processo e normas mantendo a gestão democrática e a visão interdisciplinar deveria caminhar mais para atos e ações conjuntas entre temas e entes federados do que para o empoderamento unilateral de uma das partes e assuntos.

³ A declaração de conformidade é um documento que marca a fase inicial do licenciamento ambiental em Minas Gerais. Nela o município declara que o empreendimento pretendido está ou não em conformidade com a legislação municipal. Nesse processo é imprescindível que a regulação urbanística seja analisada, uma vez que ela traz uma série de parâmetros definindo permissões ou restrições de uso e ocupação do solo. Como a declaração é elaborada logo no início do licenciamento da atividade, o acompanhamento da conformidade ou não do empreendimento com as normas municipais deve ser realizado.

⁴ Sindicato das Indústrias Extrativistas de Minas Gerais.

Destaca-se ainda que a regulação muitas vezes apresenta possibilidades de burla ao próprio processo previsto. É o caso do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo. Dentre os fatores que definem a necessidade ou não de que o empreendimento se submeta ao licenciamento ambiental em Minas Gerais, a DN COPAM nº 217/2017 define o porte mínimo como mostra o quadro 1. No entanto, como a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) rural para Confins e diversos outros municípios, conforme dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é de 2ha, observa-se a possibilidade de crescimento urbano e industrial expressivo sem o devido processo de licenciamento ambiental e manifestação da gestão da APA. Isso porque as propriedades rurais podem ser fracionadas em glebas menores que 15ha ou 25ha e passar, quando de interesse, cada propriedade menor por um processo de dispensa de licenciamento.

Quadro 1 – Classificação do porte e potencial poluidor de parcelamento do solo e distritos industriais

E -04-Parcelamento do solo
E-04-01-4 Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares Potencial Poluidor/ Degradador: Ar: P Água: M Solo: G Geral: M Porte: 15 ha < Área Total < 50 ha : Pequeno 50 ha ≤ Área Total ≤ 100 ha : Médio Área Total > 100 ha : Grande
E-04-02-2 Distrito industrial e zona estritamente industrial, comercial ou logística Potencial Poluidor/ Degradador: Ar: M Água: M Solo: M Geral: M Porte: Área Total < 25 ha : Pequeno 25 ha ≤ Área Total ≤ 100 ha : Médio Área Total > 100 ha : Grande

Fonte: COPAM, 2017, anexo único, 6.

Nos casos de dispensa ambiental o gestor da APA não tem conhecimento ou se manifesta sobre o processo. Com o tempo, a pequena área de loteamento pode se tornar uma grande área, já que se torna a associação de pequenos parcelamentos. É importante reforçar que tanto para o parcelamento do solo, quanto para os distritos industriais, mesmo nos casos de dispensa de licenciamento ambiental, há a

necessidade de licenciamento urbanístico pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). No entanto, com o novo decreto que regula a atividade, o Decreto Estadual nº 48254/2021 em seu art. 43, essa licença também não é precedida da escuta da gestão da APA.

Cabe ressaltar também que aos municípios cabe uma série de atos autorizativos que os empreendimentos precisam cumprir, mesmo que já tenham observado os trâmites legais do licenciamento ambiental. Exemplos desses atos são o alvará de obra, o habite-se, o alvará de funcionamento e a autorização/aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Além disso, o próprio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) está elencado como um instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade, o que reforça o argumento de que a simplificação do processo de licenciamento deve passar por uma integração entre diferentes órgãos e temas.

Além da temática ambiental, a proteção do patrimônio histórico e artístico também configura interface importante na regulação urbanística. A principal norma ligada ao tema é o Decreto Lei nº 25/1937, uma das normas mais antigas do Brasil vigentes até o momento. Ela autoriza que União declare de ofício os bens considerados relevantes para o patrimônio histórico e artístico nacional incluindo-os em livros de tombos. Esse ato é embasado por um dossiê que destaca as características do bem a ser preservado ao longo das gerações. Quando se trata de bens materiais imóveis, ainda que este pertença a particulares, o poder público atribui uma série de obrigações e restrições em sua utilização. Em cidades como Ouro Preto por exemplo, fica evidente a relação do tombamento com a regulação urbanística municipal. O plano diretor do município precisa incluir em seus parâmetros e instrumentos formas de gerir as alterações da paisagem ligadas ao uso e ocupação mantendo os elementos que precisam ser preservados.

O caráter restritivo imposto a bens de interesse histórico e artístico nem sempre gera o resultado protetivo pretendido pela norma. Há casos de abandono ou incêndio a imóveis, por exemplo, que tem a finalidade de destruir o bem em busca de possibilitar novas formas de uso e ocupação em determinado local. A regulação urbanística pode atuar nessa interface com incentivos. É o caso, por exemplo, da transferência do direito de construir.

É importante ressaltar que o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano foi incluído no Estatuto da Cidade como um instrumento da política urbana e que não é apenas uma atribuição da União. A Lei Estadual nº 11726/1994 trata do tema em Minas Gerais e normas municipais também podem tratar. Sua relação com a regulação urbanística está tão imbricada que Castriota (2009) defende que o plano diretor municipal é um importante instrumento para preservação do patrimônio. Uma vez que as culturas se modificam ao longo do tempo, a proteção do patrimônio cultural deve ser tratada mais como uma questão de gestão das transformações do bem do que na perspectiva de sua imutabilidade. Assim, o plano diretor aos moldes do Estatuto da Cidade, se mostra como um importante instrumento. No entanto, o tombamento continua como um marco legal de apropriação da comunidade contra grandes projetos de considerável impacto ambiental. Mesmo com a evoluída legislação ambiental, o tombamento traz uma série de vantagens para paralisar e/ou retardar processo de implantação de empreendimentos em áreas ambiental e culturalmente representativas para determinados grupos. Embora não seja o foco da presente pesquisa, o fato de ser uma norma que existe há muitos anos, de não necessitar de gasto público ou de processo burocrático ligado a desapropriações e de maneira bem objetiva estabelecer as permissões e restrições de uso, o tombamento tem se mostrado potente na apropriação da comunidade na disputa por lugares e narrativas, sobretudo quando se trata da relação entre mineração, comunidade e meio ambiente.

As normas relacionadas à proteção de patrimônio arqueológico e espeleológico também precisam ser consideradas na regulação urbanística pelo município. A ocorrência de cavidades e sítios arqueológicos gera uma área de proteção ao seu redor, restringindo nestes locais diferentes formas de uso e ocupação. Essas normas também têm passado por transformações. É o caso do Decreto nº 10.935/2022 em discussão junto ao Supremo Tribunal Federal. O novo decreto permite a ocorrência de impactos negativos irreversíveis em cavernas de máxima relevância, desde que autorizada pelo órgão ambiental competente. Cria-se a possibilidade também de implantação de empreendimentos na área de entorno de cavidade independentemente do grau de sua relevância. Há uma tendência de flexibilização da proteção e as tensões entre interesses diversos em um mesmo espaço precisam ser

enfrentadas e conduzidas pela norma municipal.

Além das normas gerais que orientam e/ou delimitam o planejamento territorial municipal, há também um conjunto de normas com temas específicos dentro da regulação urbanística, como é o caso do parcelamento do solo urbano. A principal norma que norteia a atividade é a Lei Federal nº 6766/1979, promulgada antes da Constituição Federal. Pode ser considerada a primeira atividade na transformação do espaço rural em urbano no processo de expansão, pois traça o sistema viário, as quadras e lotes destinados à edificação.

A Lei Federal nº 6766/1979⁵ define as modalidades de parcelamento do solo urbano como loteamento e desmembramento. O loteamento é quando há abertura ou modificação de sistema viário, incluindo os loteamentos de acesso controlado. O desmembramento é quando há a subdivisão de lotes sem a modificação do sistema viário.

O lote é o terreno destinado à edificação na área urbana, cujo conceito definido pela norma é importante: “terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1979, art. 2º, § 4º).

A infraestrutura básica é constituída “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” (BRASIL, 1979. art. 2º, §5º). No entanto, para as Zonas Habitacionais de Interesse Social, a iluminação e rede elétrica pública, não são obrigatórias. A flexibilização de oferta de infraestrutura para moradia social, embora reflita qualitativamente na forma de morar das pessoas de baixa renda, tem como objetivo baratear a produção de lotes para esse perfil de

⁵ A Lei Federal nº 6766/79 está vigente e passou por diferentes alterações em alguns dos seus dispositivos em 1999, 2004, 2011, 2017, 2018, 2021 e 2022. De maneira geral as alterações direcionaram para uma maior autonomia municipal na definição de parâmetros e para o parcelamento do solo.

renda. Isso porque um dos grandes avanços trazidos pela lei foi imputar a obrigatoriedade de implantação da infraestrutura dos loteamentos para os empreendedores que o promovem.

Em relação aos índices urbanísticos a serem definidos pelo município, destacam-se o tamanho mínimo e máximo do lote e o coeficiente de aproveitamento máximo. A lei municipal, salvo em casos de urbanização específica ou conjuntos habitacionais de baixa renda, não pode fixar um tamanho de lote inferior a 125m² com frente mínima de 5m. Além disso, proporcional à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou lei municipal específica, devem ser destinadas áreas públicas para o sistema viário, os equipamentos públicos e comunitários e os espaços livres de uso público. Apesar da importância da destinação dessas áreas para o objetivo de garantir o direito às cidades sustentáveis, Santoro (2014) chama atenção para a conformação da expansão urbana das cidades por meio de um processo de urbanização incompleto. Isso porque a lei garante uma “urbanização primária”, imputando ao empreendedor a infraestrutura básica, mas não garante a “urbanização secundária”, ligada à construção de equipamentos e oferta de serviços públicos, atribuída aos municípios. A celeridade da expansão urbana realizada com pouco critério não pôde ser acompanhada pelos municípios na implantação da oferta de serviços e espaços públicos.

Outro ponto importante definido pela Lei Federal nº 6766/79 diz respeito às restrições para o parcelamento do solo definidos no art. 3º. O parcelamento do solo urbano só é permitido em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, definidas pelo plano diretor ou lei municipal. Isso reforça a necessidade de que o município tenha no conteúdo de sua regulação urbanística a identificação do perímetro urbano e de um zoneamento. Ainda assim, o parcelamento do solo não é admitido em:

- terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

- terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Dentre as condições mínimas para implantação de um loteamento estabelecido pelo art. 4º da Lei Federal nº 6766/79 estão as definições das faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água, rodovias, ferrovias e dutovias. Essa definição tem variado ao longo do tempo. Inicialmente a lei estabelecia uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, podendo haver restrições maiores por lei específica. Em 2004, o parâmetro referente à faixa não edificável ao longo das dutovias passou a ser definido pelo licenciamento ambiental, garantindo a segurança da população e a proteção do meio ambiente. Em 2019, a faixa não edificável ao longo das rodovias pode ser reduzida para até cinco metros por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial. Em relação à faixa não edificante ao longo das águas dormentes e correntes em área urbana consolidada, em 2021 o texto da lei foi alterado para:

ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Brasil, 1979, art. 4º, IIIB).

A alteração da área não edificante nas faixas marginais dos cursos d'água é uma flexibilização em consonância com o Código Florestal e que segue uma tendência de maior permissividade de ocupação das APPs urbanas aliada à maior autonomia municipal na definição desses critérios.

Embora haja um percurso recente de retomada do planejamento metropolitano que reduz a autonomia municipal no processo de regulação urbanística, até que o PDDI seja aprovado como lei, há um movimento no âmbito da RMBH de maior autonomia

dos municípios quanto ao parcelamento do solo urbano. A Lei Federal nº 6766/1979 prevê algumas situações em que cabe ao Estado regular a aprovação de loteamentos e desmembramentos pelo município e determina que compete à autoridade metropolitana o exame e anuência prévia à aprovação dos parcelamentos do solo pelos municípios inseridos em regiões metropolitanas⁶. Em Minas Gerais, depois de extinta autarquia Planejamento da Região Metropolitana (PLAMBEL), a anuência prévia fora regulada pelo Decreto Estadual nº 44646/2007. A norma, além de procedimento, trazia alguns parâmetros mínimos, tais como:

- Área mínima de lote de 200m²;
- Testada mínima de lote com 10m;
- Declividade máxima de lotes com 47%, devendo haver laudo geológico/geotécnico atestando sua estabilidade a partir da declividade de 30%;
- Necessidade de abertura de via entre face de lote e APP com área verde;
- Transferência de no mínimo 35% da gleba a ser parcelada como áreas públicas, sendo pelo menos 5% para áreas institucionais e 10% para Espaços Livres de Uso Público, dentre outros.

O decreto estadual também trazia parâmetros supletivos para o caso de omissão da norma municipal como dimensionamento do sistema viário e tamanho máximo de quadras. Em agosto de 2021 houve a substituição da norma pelo Decreto Estadual nº 48254/2021, que regulamento o licenciamento urbanístico no âmbito da RMBH. A principal alteração está na retirada de parâmetros básicos para a região, devendo valer as diretrizes do planejamento metropolitano quando aprovadas em lei. Assim, até lá, aplicam-se as normas urbanísticas municipais. Quanto às restrições de cunho ambiental, o novo decreto amplia a possibilidade de demarcação de lotes com declividade superior a 47%, não fixando um teto. Para que haja lotes com declividade acima de 30%, no entanto, é necessário o laudo geológico-geotécnico atestando sua

⁶ Ver art. 13 e 15 da Lei Federal nº 6766/79.

estabilidade. Neste sentido, observa-se também tanto uma flexibilização de ocupação relativa a parâmetros ambientais, quanto uma tendência de maior autonomia municipal para delimitar parâmetros relativos ao parcelamento do solo por parte do Estado.

Outros marcos legais específicos que interferem na produção do espaço urbano são os relacionados às questões jurídicas de formalização dos imóveis. Essas normas são fundamentais para as relações regulares de comercialização dos imóveis, gerando garantias ao consumidor. A Lei Federal nº 4.591/1964 que trata da instituição dos condomínios e da incorporação imobiliária é uma delas. Essa norma viabiliza a produção e a comercialização de unidades autônomas dentro de um mesmo empreendimento, lote ou terreno urbano. Ela permite operacionalizar jurídica e comercialmente imóveis urbanos produzidos à luz dos parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística, tais como o solo criado e a cota de terreno por unidade habitacional. Ressalta-se que além da figura do condomínio edilício trazido pela norma e regulamentado no Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002), a Lei Federal nº 13.465/2017 introduziu uma nova modalidade, o condomínio de lotes. Ela permite, sem excluir as modalidades de parcelamento do solo, que sejam criados condomínio de lotes, com partes de propriedade exclusiva (os lotes) e parte comuns, (vias de acesso etc.).

Outra norma importante que envolve a garantia do direito de propriedade é a Lei Federal nº 6015/1973 que trata dos registros públicos. De maneira geral, o registro de imóveis reconhece qual é o imóvel e quem é o seu proprietário, bem como guarda a história do bem no decorrer do tempo. Ela institui o que formaliza o direito de propriedade. Como a regulação urbanística tem como fundamento importante definir a função social da propriedade e da cidade, possui relações diretas com a norma. O que ilustra bem essa relação são os frequentes conflitos entre proprietários que tiveram pelo menos parte de suas terras ocupadas informalmente e desejam reaver o direito de uso do bem. É um conflito típico de terras que permeia o direito de propriedade e a sua função social.

A relação entre esse conjunto de normas analisadas e o mercado imobiliário formal é bastante importante. De maneira geral, os agentes do mercado imobiliário que

produzem a cidade formal em larga escala, lançam para comercialização lotes e/ou unidades autônomas de condomínios como casas ou apartamentos. Essa produção precisa estar orientada pelas permissões, parâmetros e restrições da regulação urbanística na formatação do bem a ser comercializado e necessita da etapa de registro no cartório. A partir daí comercializações dão-se com as garantias legais de consumo e com as possibilidades de acesso a crédito. Registro imobiliário, condomínios e incorporações são aspectos importantes observados pelo mercado formal.

Quanto à locação de imóveis urbanos, a Lei Federal nº 8.245/1991 é importante para estabelecer garantias para o locador ou locatário. No entanto, os contratos de aluguel estruturados a partir da norma se aplicam tanto para imóveis formais quanto informais (embora haja referências normativas ao registro de imóveis). Nesse sentido, apesar de o aluguel ser uma forma importante de acesso à terra urbana devendo ser também um vetor de políticas públicas para habitação social, as questões jurídicas que o permeiam não são objeto de estudo da presente tese.

Pelo exposto, entende-se que o município é o ente federado responsável pela regulação urbanística por meio do plano diretor e normas dele decorrentes. No entanto, há outras estruturas normativas de competência da União e dos Estados que se sobrepõem e/ou direcionam a regulação municipal, com destaque para áreas protegidas, planos de manejo de UCs e planejamento metropolitano. Enquanto as normas urbanísticas definem regras para a organização do espaço, há um conjunto de legislações que estabelecem procedimentos e garantias jurídicas relacionadas à propriedade. Essas duas dimensões, a da paisagem e a jurídica/documental/insitucional, são importantes na produção do espaço urbano formal, sobretudo na perspectiva do mercado imobiliário, como sintetiza a figura 6. A primeira dimensão apresenta o objeto do consumo, se configurando como o tipo de imóvel, o local, a infraestrutura que apresenta etc. A segunda dimensão gera uma série de garantias relacionadas à propriedade e acesso a crédito.

Figura 6 – Dimensões da produção do espaço urbano formal.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

O problema é que a cidade também se produz e reproduz de maneira informal, com deficiências relacionadas à organização proposta ao espaço urbano, à formalização da propriedade e de seu(s) proprietário(s) ou de ambos os aspectos. A regularização fundiária é a atividade instituída para tratar dessas distorções. Apesar de ser um aspecto importante a ser tratado no âmbito da regulação urbanística como parte das diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade, a regularização fundiária é um instrumento que tem recebido autonomia e diminuído a relevância da regulação urbanística.

3.2 A Regularização Fundiária, um processo complementar ou conflitivo com a regulação urbanística?

No Brasil a Lei Federal nº 6766/79 que trata dos parcelamentos do solo urbano, além de determinar uma série de sanções para promotores de parcelamento do solo em desacordo com as normas, previu também medidas para evitar e/ou contornar distorções ao longo do processo.

O art. 38 prevê que no caso de comercialização de loteamento sem registro, as parcelas faltantes do comprador devem ser depositadas em cartório. Os valores podem ser requeridos pelo loteador quando este fizer a regularização fundiária no tempo previsto. Caso a prefeitura seja a responsável pela regularização fundiária,

estes valores não poderão ser requeridos pelo loteador. O art. 40 apresenta o seguinte texto:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. (BRASIL, 1979, art. 40, grifo nosso).

A norma se atenta quanto à regularização fundiária, com a dimensão jurídica e o direito do consumidor, e com a dimensão da paisagem e os padrões de desenvolvimento urbano preconizados pelo município. Além disso, preocupa-se também com o custo do processo. Partindo-se do pressuposto de que há uma comercialização ilegal de lotes, os recursos alocados no processo de compra e venda devem ser utilizados na regularização fundiária. Em hipótese alguma, a obrigatoriedade de oferta de infraestrutura é retirada do empreendedor.

Outro aspecto importante trazido pela norma é a impossibilidade de alteração dos parâmetros e restrições trazidos nos arts. 3º e 4º da lei. Basicamente, a lei restringe a regularização fundiária fora de zonas urbanas, de expansão urbana ou de zoneamento específico. Além disso, não admite que sua regularização se dê em áreas de preservação ecológica ou de risco. A regularização fundiária deve ainda observar o lote mínimo de 125m² com testada mínima de 5m ou da norma municipal que o defina, a transferência de áreas públicas (sistema viário, área institucional e espaços livres de uso público) e a observância das áreas não edificantes (faixa de domínios de rodovias, ferrovias, APPs etc.). As áreas públicas faltantes no parcelamento irregular devem ser ressarcidas em dobro, seja em área ou em pecúnia, pelo loteador. Desse modo, pode-se dizer que a Lei Federal nº 6766/79 prevê a necessidade de regularização fundiária, mas reforçando a importância de toda a regulação urbanística. No entanto, em matéria de regularização fundiária tem se mostrado ineficiente.

Mesmo prevendo cauções para implantação de loteamentos aprovados e registrados ou mecanismos de cobrança dos custos de implantação do empreendedor irregular, loteamentos clandestinos e irregulares têm sido um modelo recorrente de expansão

das periferias metropolitanas no Brasil. Além disso, a Lei Federal nº 6766/79 pressupõe a regularização fundiária quando há a figura do empreendedor/loteador, mas ignora outros processos de ocupação informal do espaço urbano como os que dão origem às favelas ou mesmo às ocupações urbanas.

Outro instrumento muito difundido no país que trata da regularização fundiária é a usucapião. O Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002) estabelece que:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. (BRASIL, 2002).

Pelo tempo de uso, uma propriedade pode ser adquirida. Outros tipos de usucapião também são previstos pela lei, variando quanto a tamanho, localização, tempo de uso, não ser proprietário de outros imóveis e o tipo de uso, como:

- Usucapião especial de imóvel rural – aplicável a pessoas que não possuam outra propriedade, após cinco anos de uso sem oposição em área rural com no máximo 50 hectares, tornando a terra produtiva e a utilizando para moradia;
- Usucapião especial de imóvel urbano – aplicável ao possuidor sem outra propriedade, que ocupe área urbana com no máximo 250m² por no mínimo cinco anos sem oposição, utilizando-o para moradia;

O instrumento permite a regularização fundiária com o foco na dimensão jurídica/documental da propriedade. É importante na garantia do direito à moradia por trazer segurança jurídica, porém pode ser aplicado mesmo em desconformidade com a regulação urbanística. Para exemplificar, uma família que mora em uma casa em um terreno urbano com 100m², parâmetro de lote inferior ao mínimo estabelecido pela Lei Federal nº 6766/79, requer seu direito de propriedade por meio da usucapião. Isso geraria uma matrícula de imóvel em desconformidade com a regulação urbanística estabelecida para a área. A norma pode ter o efeito positivo de possibilitar o exercício do direito de propriedade, mas em dissonância com a regulação urbanística, a propriedade não estaria cumprindo com sua função social. É claro que

os parâmetros da norma urbanística podem não corresponder à realidade social, cultural e econômica, servindo para reiterar as injustiças socioespaciais, como se observa em diferentes cidades brasileiras. No entanto, um dos objetivos da regulação urbanística é justamente definir a função social da propriedade e da cidade. Assim, o que se destaca aqui é que o instrumento possibilita a regularização fundiária alheia ao processo de planejamento e gestão do território e, portanto, desvinculada da lógica proposta pela regulação urbanística.

Um marco no tratamento da questão da regularização fundiária no Brasil de maneira mais ampliada foi a Lei Federal nº 11977/2009, apesar de ter os capítulos destinados ao tema revogado pela Lei Federal nº 13465/2017. Um dos principais avanços trazidos pela norma revogada diz respeito ao conceito de regularização fundiária urbana estabelecido no art.46. Ela era tratada como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Desse modo, todos esses aspectos deveriam ser considerados para a regularização fundiária. O objetivo era a regularização do assentamento e a titulação dos ocupantes para garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o meio ambiente equilibrado. Para isso, o art. 48 da norma previa:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher. (BRASIL, 2009, art. 48) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

A lei trazia como proposta o respeito às diretrizes do Estatuto da Cidade, norma norteadora da regulação urbanística, e trabalhava com um viés pautado na justiça

social e sustentabilidade ambiental. Para isso, permitia a flexibilização de parâmetros referente ao tamanho do lote e a redução de percentual de áreas públicas prevista na legislação de parcelamento do solo. Sem dúvida, a redução do rigor dos parâmetros é uma condição para viabilizar a regularização fundiária, mas o dispositivo poderia gerar um conflito de interpretação com o que dispõe a Lei Federal nº 6766/79, que além de não permitir a flexibilização, exigia compensação duplicando as áreas públicas faltantes no parcelamento do solo. A construção da coerência na aplicação das normas seguiu dois caminhos: a regulamentação municipal específica para áreas irregulares e a identificação ou não do responsável pelo parcelamento do solo.

A regulamentação específica, apesar de não ser uma condição para a regularização fundiária, favorecia muito o seu processo, pois a norma poderia trazer parâmetros coerentes com o modo de ocupação do espaço e prever as melhorias necessárias relacionadas às questões socioambientais. Uma vez estabelecidos os parâmetros, a regularização fundiária caminha em consonância com o que prevê a lei federal de parcelamento do solo urbano. Destaca-se que a aplicação de métodos de morfologia urbana pode contribuir para definição desses parâmetros.

Outra condição importante para a regularização fundiária no atendimento dos diferentes dispositivos legais é a identificação do responsável pelo loteamento, pois a essa pessoa é imputada a obrigação de regularizar e custear todo o processo. Ainda que a lei municipal preveja um percentual menor de transferência de áreas públicas sobre o parcelamento a ser regularizado, se este não for atendido, a compensação dobrada das áreas faltantes também é devida. As demais sanções aplicáveis conforme normas urbanísticas e ambientais também são cabíveis.

Em consonância com as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, sobretudo a disposta no inciso XIV do art. 2º, que prevê a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda considerando a situação socioeconômica e as normas ambientais, a Lei Federal nº 11977/09 diferenciava a regularização fundiária de interesse social da de interesse específico. A primeira se destinava a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda. A segunda para os demais assentamentos.

No caso da regularização fundiária de interesse social, todo o processo seria de responsabilidade da prefeitura, inclusive as autorizações ambientais, com a condição de ela ter a estrutura adequada para isso. Poderia também ser utilizado o auto de demarcação urbanística, um instrumento que retrata a realidade da ocupação em levantamento planialtimétrico cadastral cruzado com a delimitação do imóvel averbado no cartório. Uma vez averbado no cartório e sem oposição, o auto de demarcação gera o projeto de parcelamento do solo a ser registrado e os possuidores das áreas recebem o título de legitimação de posse. Passados cinco anos, o título de legitimação de posse pode ser convertido em título de propriedade, cumprindo-se os requisitos da usucapião especial de imóvel urbano. Além desse instrumento, no caso da regularização fundiária de interesse social, a norma permitia a ocupação em área de APP mediante estudo técnico comprovando que a intervenção pretendida implicaria na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Outra ação importante trazida pela norma foi a isenção dos custos com o processo no cartório de registro de imóveis. O procedimento é caro e acaba inviabilizando o processo.

Para a regularização fundiária de interesse específico o licenciamento ambiental correria pela autoridade competente (geralmente ligadas ao governo estadual), não sendo permitida a regularização em área de APP e não se aplicando o auto de demarcação urbanística. Além disso, o custo da implantação da infraestrutura poderia ser compartilhado com os moradores da área.

Com a vigência do novo marco regulatório (Lei Federal nº 13465/2017) houve alteração no conceito e finalidades da regularização fundiária urbana. Além disso, se ampliou o recorte temporal para abarcar novas situações de irregularidade fundiária para o início da vigência da lei (ano de 2017). O art. 9º da nova norma define:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017, art.9º).

Apesar de manter a ideia de que a regularização fundiária trata de medidas jurídicas,

urbanísticas, ambientais e sociais há um enfraquecimento no conceito de que essas medidas precisam estar articuladas. Além disso, o objetivo da Reurb é incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e titular os ocupantes. Observa-se também um enfraquecimento do objetivo de justiça social para a população de baixa renda que é uma diretriz do Estatuto da Cidade. Por outro lado, a incorporação dos núcleos informais no ordenamento territorial urbano poderia significar um equilíbrio dos dispositivos da regulação urbanística à realidade socioambiental no território. Mas não é isso que a norma preconiza, pois prevê diversas flexibilizações em relação à regulação urbanística que colocam em xeque a própria norma.

A Reurb permite regularizar núcleo urbano informal em área rural sem a necessidade de alteração da norma. Desse modo, a lei de perímetro urbano, fundamental na estrutura da regulação urbanística para diferenciar as áreas rurais das urbanas e de expansão urbana perde força e propósito. Além disso, na expectativa de se obter a regularização fundiária posteriormente, essa permissividade acaba fortalecendo a ampliação da periferia metropolitana para além dos limites acordados na regulação urbanística. Cabe lembrar que em 2012, com o art. 42B do Estatuto da Cidade, os projetos específicos de expansão urbana passaram a ser requisitados para aprovação de novos parcelamentos urbanos nos novos perímetros. Enquanto a regulação urbanística procura formas de conter ou direcionar qualitativamente e de maneira participativa a expansão das áreas urbanas, a Reurb atua na direção contrária. Um dos efeitos gerados pela possibilidade de regularização fundiária urbana em área rural foi a alteração na classificação dos setores censitários para o censo de 2022. Até então, os setores urbanos eram os inseridos na lei de perímetro urbano e os rurais os que se encontravam em área rural. Depois dessa camada, os setores eram classificados pelo seu uso e ocupação. A nova classificação não considera a lei de perímetro urbano, indo direto ao tipo de uso e ocupação.

A norma prevê a possibilidade de flexibilização dos parâmetros de percentual de áreas públicas, tamanho de lotes e outros parâmetros urbanísticos e edifícios. Possibilita também, mesmo em caso de interesse específico, a regularização fundiária em áreas públicas. Além disso, independente do interesse social ou específico na regularização, o município é o responsável pelo licenciamento urbanístico e, possuindo estrutura, também pelo licenciamento ambiental. Assim, mesmo quando não se trata de

interesse social, o processo de regularização fundiária junto aos órgãos públicos passou a ser menos burocrático do que o processo formal de parcelamento do solo.

Mesmo diante do corte de data para a possibilidade de regularização fundiárias que as normas que regulamentam o assunto propõem, as constantes flexibilizações de prazos e parâmetros têm tornado atrativa a produção do espaço urbano por meio da irregularidade. Afinal, para um empreendedor que tinha boa parte de sua propriedade em APP, vender lotes e tê-los legalizados pelo próprio poder público que restringia essa ocupação é uma vantagem financeira.

É certo que quando há a figura do empreendedor, ele está sujeito às sanções estabelecidas na Lei Federal nº 6766/1979. Porém a Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece como condição para a Reurb ser o assentamento classificado como núcleo urbano informal. Isso significa “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017, art. 11, II). O enquadramento ou não na Reurb cabe ao município e isso tem, cada vez mais, enfraquecido ações de fiscalização e aplicação de sanções previstas na Lei Federal nº 6766/79 e na Lei Complementar nº 107/2009 que estabelece o poder de polícia da RMBH para a fiscalização de parcelamentos do solo. Quando o processo de Reurb é tramitado pelo município, tanto o órgão metropolitano quanto o ambiental ligado ao Estado, não precisam se manifestar.

Chama atenção na norma da Reurb que a diferenciação entre o interesse social e o específico é basicamente para estabelecer gratuidade para o primeiro nos valores cobrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis e para definir os responsáveis para a implantação de infraestrutura, como mostra o §5º do art. 13.

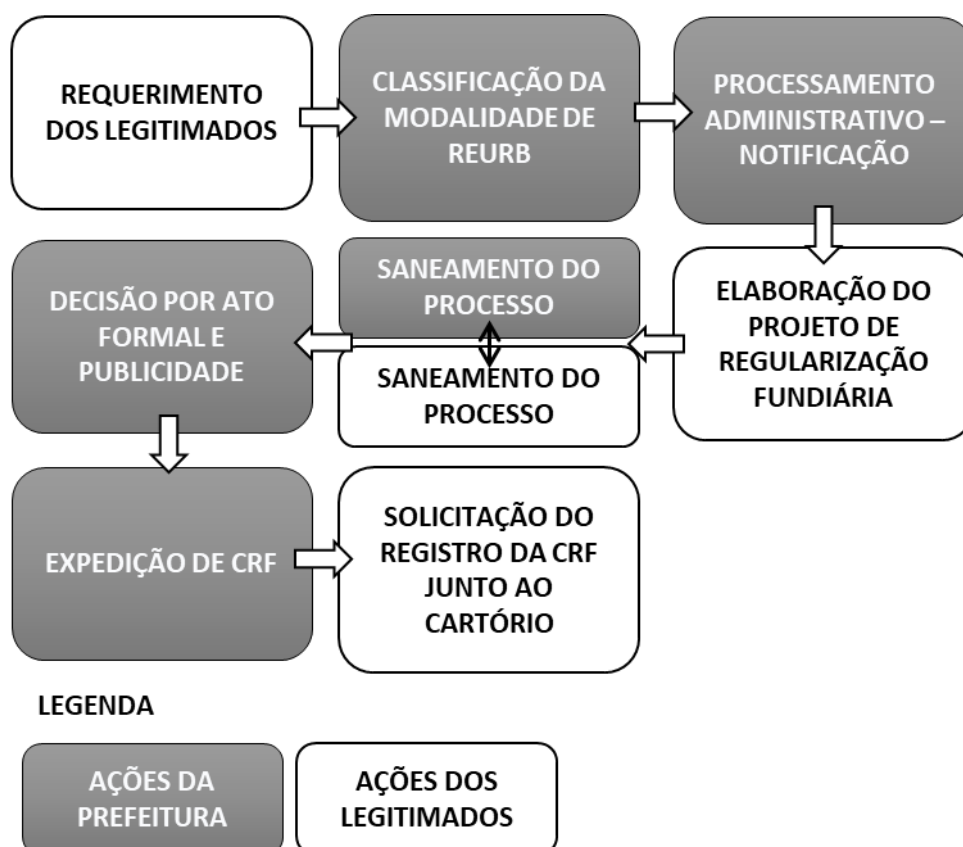
§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. (BRASIL, 2017, art. 13, §5º).

Ao se tratar de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) cabe aos

municípios e ao Distrito Federal o custeio dos projetos e da infraestrutura quando necessárias. No caso da Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) os custos são atribuídos aos potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Há uma série de instrumentos para a Reurb previstos no art.15 da Lei Federal nº 13.465/2017, incluindo o disposto no art. 40 da Lei Federal nº 6766/79, que prevê que os municípios podem realizar a regularização fundiária e cobrar o custo do empreendedor irregular. No entanto, independente do instrumento a ser aplicado, há um processo básico para Reurb estabelecido pela norma conforme apresenta a figura 7.

Figura 7 – Etapas básicas do processo de Reurb.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

De um modo geral, os legitimados para o requerimento solicitam à prefeitura a Reurb. Salienta-se que o próprio Município pode ser o requerente legitimado. O poder executivo municipal classifica a Reurb como Reurb-S ou Reurb-E, ou então responde formalmente acerca do caminho para a resolução do problema. O prazo que a lei

estabelece para a resposta é de até 180 dias. Instaurada a Reurb, o município deve notificar o titular do domínio dos imóveis onde está localizado o assentamento informal, bem como os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados. Estes têm 30 dias para se manifestar. Havendo manifestação contrária à Reurb é instaurado procedimento para composição de conflito. Não havendo manifestação contrária, o processo segue para a etapa da elaboração do projeto da Reurb em conformidade com o que é requerido pela lei. Os projetos são avaliados pelo município e modificados, quando for o caso, pelos responsáveis. Saneado o processo, o município dará publicidade de seu ato e emitirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) a ser levada para ser registrada em até 60 dias pelo cartório.

É importante ressaltar que norma possibilita a implantação de infraestrutura mesmo antes da aprovação dos projetos ou emissão da CRF. No entanto, ela não impõe prazo para a execução dos projetos de infraestrutura, caso seja necessário, após a sua aprovação. Esse ponto é importante, pois a Lei Federal nº 6766/79 prevê um prazo máximo de quatro anos, prorrogável por igual período, para que o empreendedor execute as obras de infraestrutura aprovadas. Caso a infraestrutura não seja implantada em conformidade com o cronograma aprovado, caduca-se a aprovação, conforme dispõe o art. 12, §1º da Lei Federal nº 6766/79. A consequência é a não articulação entre as medidas jurídicas, urbanística, ambientais e sociais no processo de regularização fundiária, pois uma vez emitidos os títulos aos seus beneficiários, podem não acontecer as melhorias urbanísticas e ambientais no assentamento. Da mesma forma, as medidas urbanísticas e ambientais podem não ser acompanhadas da titulação.

De forma incompleta ou em sua completude, a Reurb tem acontecido de maneira paralela à regulação urbanística, sem uma relação de complementariedade ou reciprocidade, flexibilizando parâmetros e procedimentos independente de se destinar ao interesse social e/ou possuir ou não a figura de um empreendedor/loteador. Ao criar unidades imobiliárias e introduzi-las ao mercado formal, ela possibilita a atuação deste mercado no lançamento de empreendimentos relacionados à incorporação com a construção de condomínios edifícios, mesmo que sejam áreas protegidas ambientalmente.

É possível afirmar que o movimento observado de ampliação da autonomia municipal na definição das áreas de APPs em área urbana consolidada na regulação urbanística é um reflexo do mesmo movimento que instituiu a autonomia municipal no processo da Reurb. Quer dizer, a necessidade de regularização fundiária e suas formas de abordagem na paisagem não têm sido absorvidas e discutidas no âmbito da regulação urbanística, e por tanto, no âmbito da participação social. Ao contrário, a independência do processo de regularização fundiária tem obrigado a regulação urbanística a absorver o que está posto, precisando estabelecer novos parâmetros para áreas restritas à ocupação, mesmo quando isso não envolve o interesse social preconizado no Estatuto da Cidade. Com isso, entende-se que essa inversão de papéis entre a regulação urbanística e a Reurb tem resultado na criação de novas unidades imobiliárias que favorecem o direito individual à propriedade mais do que os direitos difusos ligados ao meio ambiente equilibrado ou os sociais ligados à moradia digna.

Nessa lógica, os diferentes atores do mercado imobiliário são favorecidos, não apenas na comercialização das novas unidades imobiliárias inseridas no mercado formal, mas na possibilidade de utilização dessas unidades em novos empreendimentos, por meio de incorporação, condomínios edilícios ou outros modelos. É importante salientar que a valorização imobiliária decorrente da titulação, das melhorias de infraestrutura quando é o caso e das vocações de uso e ocupação do espaço estabelecidos, inclusive, na regulação urbanística, tendem a criar um processo de renovação urbana ou até de gentrificação. Mesmo que comunidades como Córrego do Feijão e Parque da Cachoeira em Brumadinho não tenham passado por regularização fundiária, a valorização dos seus imóveis decorrentes da obrigatoriedade de indenização pela Vale S/A, após rompimento da Barragem, causou o esvaziamento dos assentamentos e diminuiu a força do grupo na reivindicação de direitos.

Assim, apesar de a regularização fundiária ser um instrumento na regulação urbanística que visa favorecer a população de baixa renda na garantia do seu direito à moradia, a Reurb tem posto em xeque diferentes diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e da Metrópole, como o da própria função social da propriedade e da cidade. Isso porque favorece e simplifica o reconhecimento de processos de

ocupação do espaço em desconformidade com o que a regulação urbanística define como função social da propriedade, mesmo não se tratando de população de baixa renda. As simplificações dos processos, as flexibilizações dos parâmetros e a autonomia das medidas jurídicas, ambientais e sociais colocadas pela Reurb passam a mensagem de que compensa o processo de produção do espaço pela informalidade seguida da sua legalização.

A autonomia da Reurb em relação à regulação urbanística preconiza também a participação social limitada aos beneficiários do processo. Ela não garante a participação dos cidadãos municipais e metropolitanos na decisão de legalização desses espaços. A regularização fundiária de condomínios de classe média e alta em APPs de lagoas, por exemplo, pode não refletir o desejo da cidade por restringir o acesso da população a esse recurso natural. O direito a esse tipo de discussão e de decisão tem sido retirado do processo participativo exigido na definição da regulação urbanística. Desse modo, ele não favorece a gestão democrática.

É importante salientar, no entanto, que as simplificações e reduções permitidas pela Reurb podem ser apropriadas por comunidades específicas, como as fissuras defendidas por Souza (2010), no sentido de alcançar o exercício do direito à moradia e demais direitos sociais. Assim, mesmo quando não realizada de maneira plena, a Reurb em ocupações urbanas pode enfrentar questões relacionadas a despejos e ações de reintegração de posse.

Do ponto de vista da paisagem urbana, metodologicamente a Reurb tem os padrões de ocupação como premissa em sua execução. No entanto, a sua gestão depende do que será definido pela nova regulação urbanística, que por sua vez, nem sempre a considera como base.

Pelo exposto, observa-se que a regularização fundiária que deveria ser parte da regulação urbanística com a finalidade de garantir o direito às cidades sustentáveis e atuar na efetivação dos direitos sociais para a população de baixa renda tem enfraquecido as bases da própria regulação. Isso porque:

- banaliza definições como a do perímetro urbano;

- permite a regularização fundiária parcial (ou na dimensão institucional ou na dimensão da paisagem sem uma necessária integração);
- permite a regularização fundiária de interesse específico em áreas públicas e ambientalmente protegidas;
- não é discutida de maneira mais ampliada com toda a sociedade para a definição da função social desses espaços, possibilita um processo de regularização mais simplificado do que os necessários para a implantação de áreas formais na cidade e
- incentiva a formação de núcleos informais para posterior inclusão no mercado formal, possibilitando o aproveitamento econômico de áreas destinadas a outras finalidades no equilíbrio do ecossistema urbano.

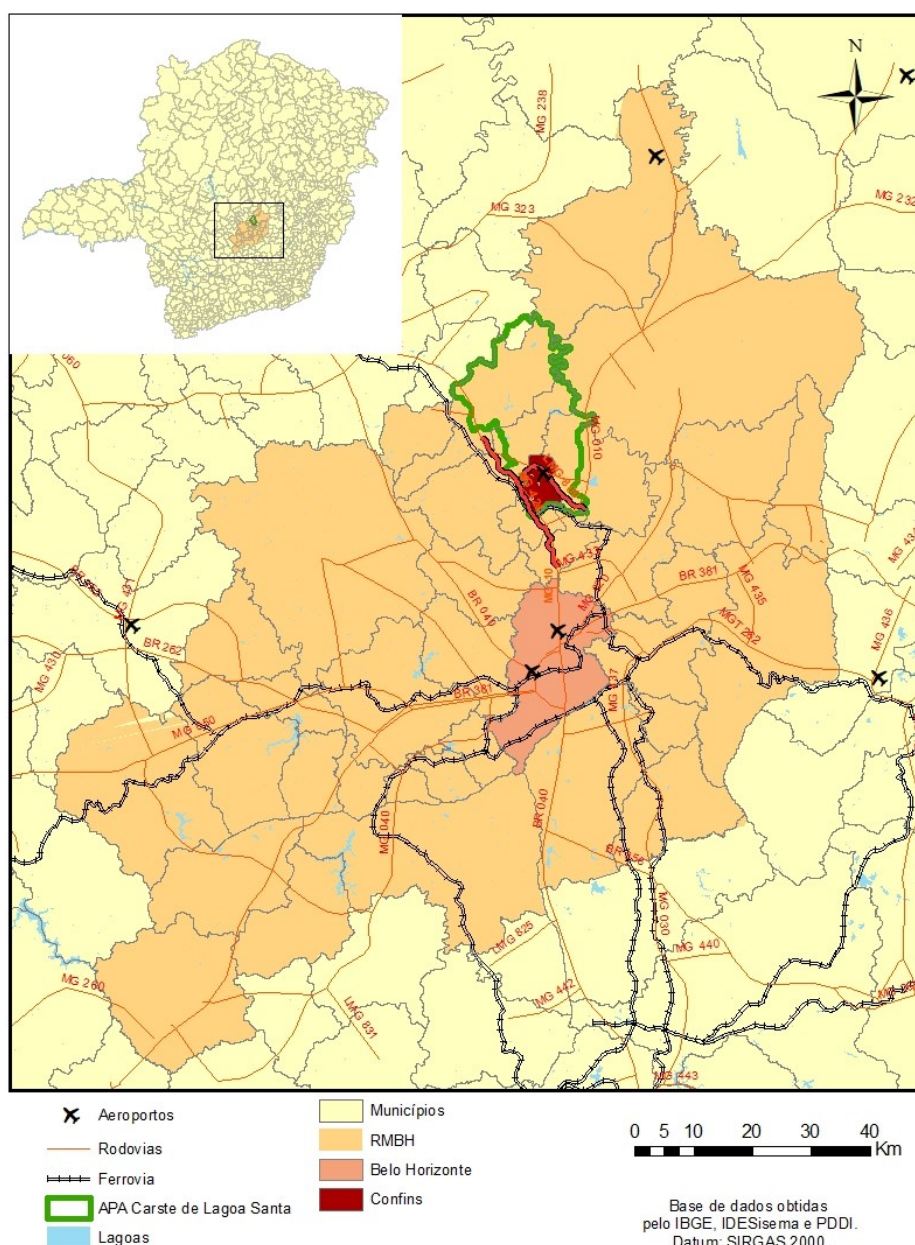
Em suma, a regularização fundiária preconizada pela REURB, embora possa ser utilizada com fins de melhoria das condições de vida da população de baixa renda que é parte do circuito inferior da economia, atua no sentido principal de incorporar no mercado formal e no circuito superior novas áreas para exploração. Seja porque permite ocupações em áreas e formatos restringidos pela regulação, seja por possibilitar a gentrificação de espaços urbanos. No lugar de contribuir para o interesse social, tem se mostrado como potência para ganhos ligados ao mercado imobiliário qualificado que atua sob a ótica da especulação.

Com o objetivo de avaliar a partir da análise crítica e teórica como tem sido essa relação efetivamente no espaço, os próximos capítulos se dedicarão ao estudo de caso do município de Confins/MG. É importante salientar que não se trata de generalizações a partir do estudo de caso, mas de aprofundamento das discussões teóricas abordadas a partir de uma realidade específica.

4 O MUNICÍPIO DE CONFINS/MG

O município de Confins integra o vetor norte da RMBH, compondo em sua integralidade a APA Carste de Lagoa Santa e abriga um importante equipamento de mobilidade que é o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), como mostra a figura 8. A MG-424, a LMG-800 e a MG-010 são as principais vias de acesso ao município. Conta com apenas um distrito e possui três assentamentos urbanos principais: Sede, Tavares e Lagoa dos Mares.

Figura 8 – Localização e principais acessos de Confins.



Fonte: Elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema e PDDI, 2022.

É um município de pequeno porte considerando sua extensão territorial com 42,355Km², população estimada para 2021 com 6.867 pessoas e densidade demográfica de 140,15habitantes/Km² (IBGE, 2022). Predominantemente a população é jovem em idade produtiva, com 66,2% ocupada e salário médio dos trabalhadores formais de 3,1 salários mínimos em 2020 (IBGE, 2022). Conforme dados do censo de 2010, dos 1.690 domicílios particulares permanentes, 43% possuíam rendimentos entre 2 e 5 salários mínimos e cerca de 20% recebiam de 1 a 2 salários mínimos. Aproximadamente 20% dos domicílios também recebiam de 5 a 10 salários mínimos e cerca de 9% dos domicílios recebiam de 0,5 a 1 salário mínimo (IBGE, 2022). Apesar de predominar população de baixa renda, há também no território um processo de ocupação de população de classe média e alta que de um modo geral ocupa as áreas de condomínios fechados. Esse modelo de empreendimento imobiliário é de grande importância no processo de expansão da mancha urbana metropolitana, sobretudo no município de Lagoa Santa no vetor norte da RMBH, de onde se emancipou Confins. As figuras 9 e 10 mostram a diferença no padrão de ocupação da sede e do Condomínio Gran Royale Aeroporto.

Figura 9 – Condomínio Gran Royale Aeroporto



Fonte: <https://granroyalle.org.br/>. Acesso em: set. 2022

Figura 10 – Sede de Confins



Fonte: Arquivo da autora, 23/10/2021.

O povoado de Confins se tornou distrito de Lagoa Santa em 1953. Emancipou-se para a condição de município somente em 1995. Sua formação está relacionada ao uso rural, mas sua emancipação se deve à articulação de elites locais frente à implantação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, entre o final da década de 1970 e início da de 1980. Esse processo de emancipação também se relaciona com a instituição da APA Carste de Lagoa Santa em 1990 que teve seu perímetro alterado em 1996, refletindo as diferentes disputas e interesses no território. A necessidade de preservação do carste e do patrimônio histórico, espeleológico e paleontológico aliada ao modelo de desenvolvimento econômico preconizado para o vetor norte da RMBH que toma como base a expansão do aeroporto, tem refletido no processo de uso e ocupação de Confins. Para melhor compreensão desses aspectos serão analisados a estrutura física do município com suas potencialidades e necessidades de proteção, o uso e ocupação do solo de Confins com suas tendências de transformação do/no espaço, os projetos previstos para Confins e seus impactos no território.

4.1 As características ambientais de Confins

Parte importante na composição da paisagem de Confins é a estrutura física,

composta por diferentes elementos do suporte (geológico, topográfico, hídrico, pedológico e etc.), que em articulação possibilitam uma leitura geomorfológica do sítio. Outro aspecto importante na análise da paisagem são os atributos da cobertura da área. Estes atributos são compostos pelos elementos associados essencialmente ao meio biótico (essencialmente fauna e flora) e às ações antrópicas. Esse tópico se concentrará nas avaliações do suporte e do meio biótico da paisagem de Confins com base no documento do Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa. Estes elementos permitem a análise das condicionantes, restrições e oportunidades do lugar para adequadas relações de uso e ocupação do espaço, conforme propõe McHarg (1992).

Com base no mapa geomorfológico (figura 11) é possível entender a estrutura física de Confins. Observa-se que a topografia é pouco acidentada, com um topo aplainado próximo à cota de 800m que secciona o município em algumas regiões. O mapa hipsométrico (figura 12) auxilia nessa compreensão. Na área conformada internamente pelo topo, está a sede municipal e a lagoa Vargem Bonita. Na conformação externa ao topo, estão Lagoa dos Mares e Tavares a sul e duas áreas sem assentamentos urbanos a norte. Observam-se também diferentes formas exocársticas, sendo a principal as dolinas com paredões e as ouvalas⁷. Estas formas estão distribuídas por Confins predominantemente nas áreas conformadas abaixo da cota de 800m, sendo pouco presentes na porção nordeste próximo à divisa com Lagoa Santa. É importante notar que os principais assentamentos urbanos estão implantados nas ouvalas e dolinas, embora eles não sejam recomendados tanto pelo risco de contaminação do lençol freático, quanto pelo risco de subsidência cárstica. Há também paredões que estão predominantemente localizados próximos aos cursos d'água intermitentes ou em suas nascentes. A noroeste do município há vertentes com verruga⁸.

⁷ Dolinas são depressões circulares formadas em terrenos cársticos por rompimento ou subsidência. A união de dolinas é denominada ouvala.

⁸ Vertentes com verruga são encostas com ondulações ou afloramentos por onde escoar água.

Figura 11 - Recorte do Mapa Geomorfológico da APA CARSTE de Lagoa Santa

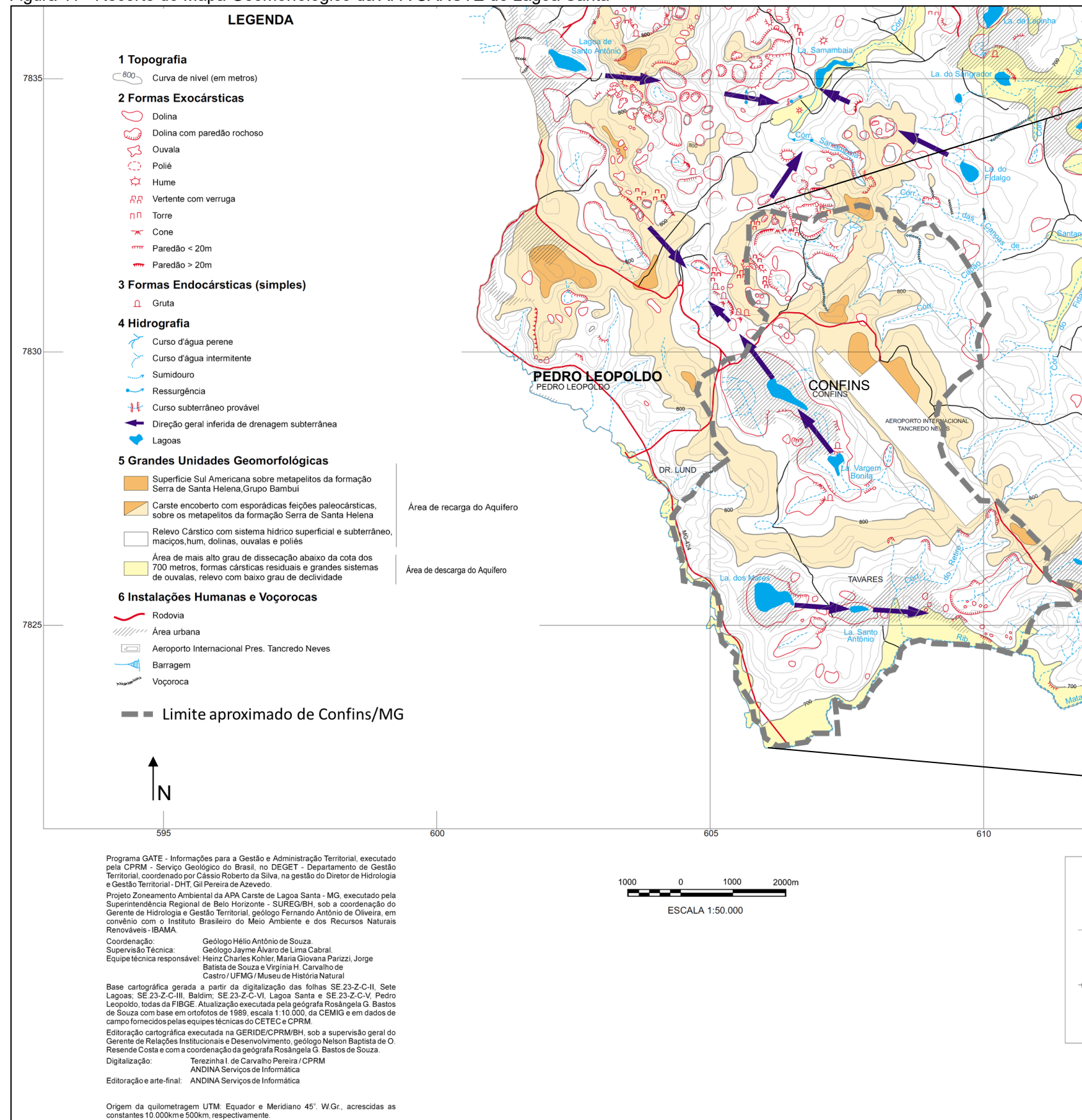
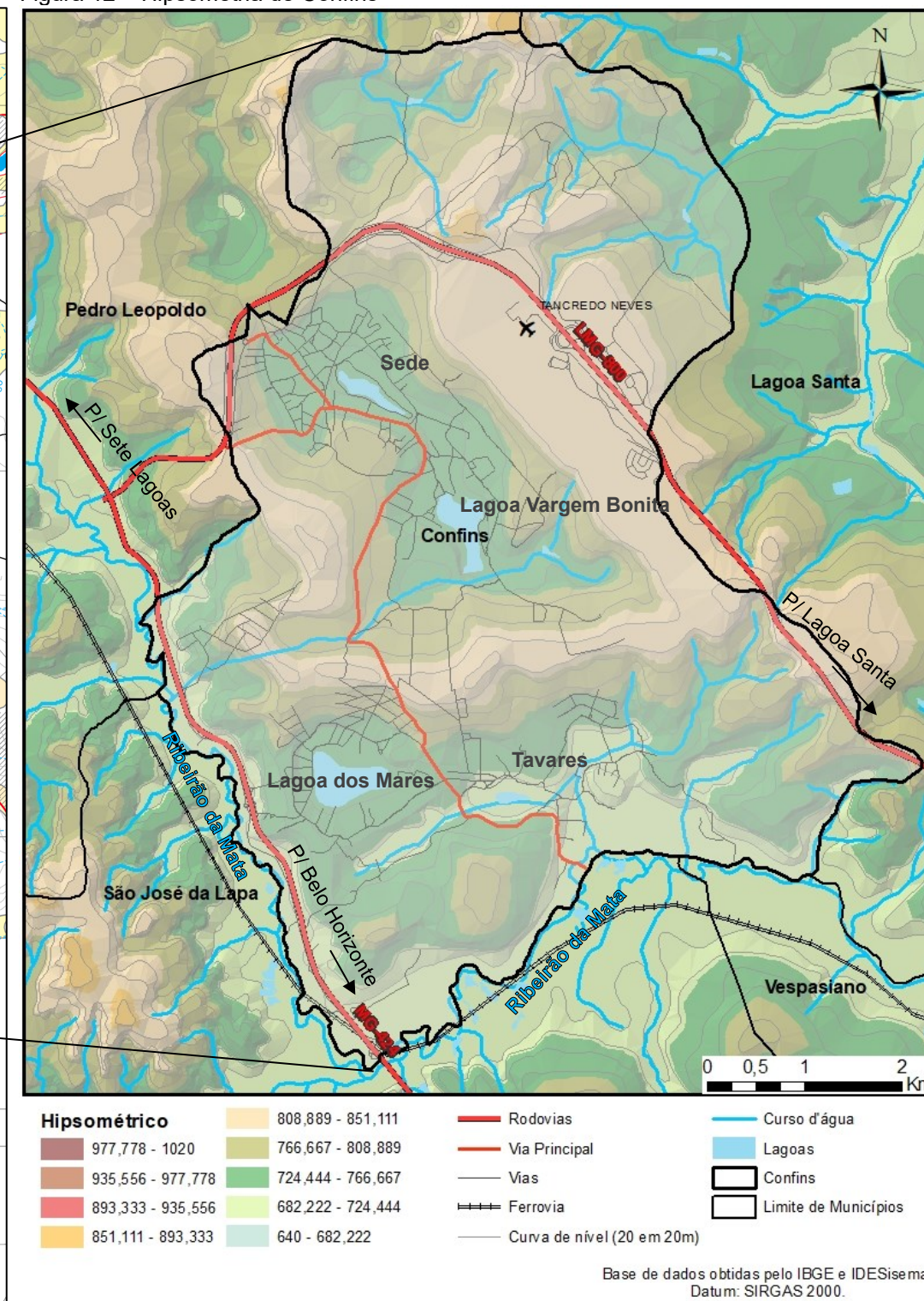


Figura 12 – Hipsometria de Confins



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE e IDESisema, 2022.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998b. Recorte e inserção do perímetro aproximado de Confins elaborado pela autora, 2022.

Quanto aos recursos hídricos, os cursos d'água presentes no município são intermitentes e há a presença de quatro principais lagoas sendo a direção inferida do lençol freático da Lagoa Vargem Bonita para a da sede municipal e da Lagoa dos Mares para a Lagoa Santo Antônio em Tavares (ver figura 11). As figuras 13, 14, 15 e 16 mostram essas lagoas presentes nas dolinas ou ouvalas com as ocupações em seu entorno. Confins é predominantemente área de recarga de aquífero, seja na região do carste encoberto sobre os metapelitos da formação Serra de Santa Helena (no topo aplainado acima da cota de 800m), seja no relevo cárstico. Abaixo da cota de 700m, próximo ao Ribeirão da Mata, na divisa sul e sudoeste do município, estão as áreas de descarga do aquífero.

Figura 13 – Área da sede municipal de Confins em torno da lagoa José Teixeira da Costa, conformada pelo topo aplainado.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

Figura 14 – Lagoa Vargem Bonita, próximo à sede municipal.



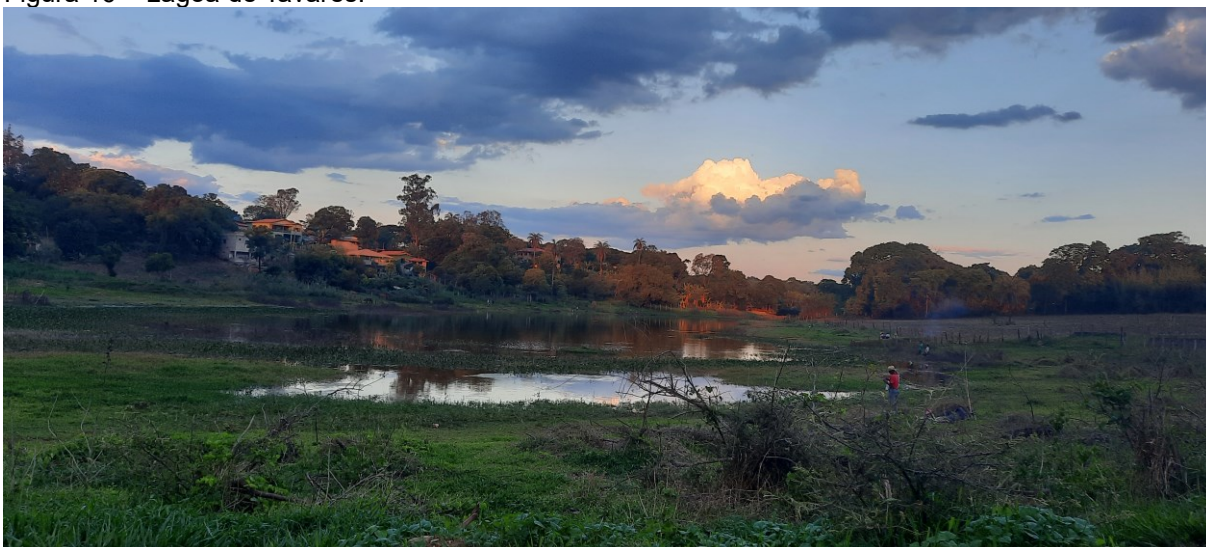
Fonte: Arquivo da autora, 2022.

Figura 15 – Lagoa dos Mares.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

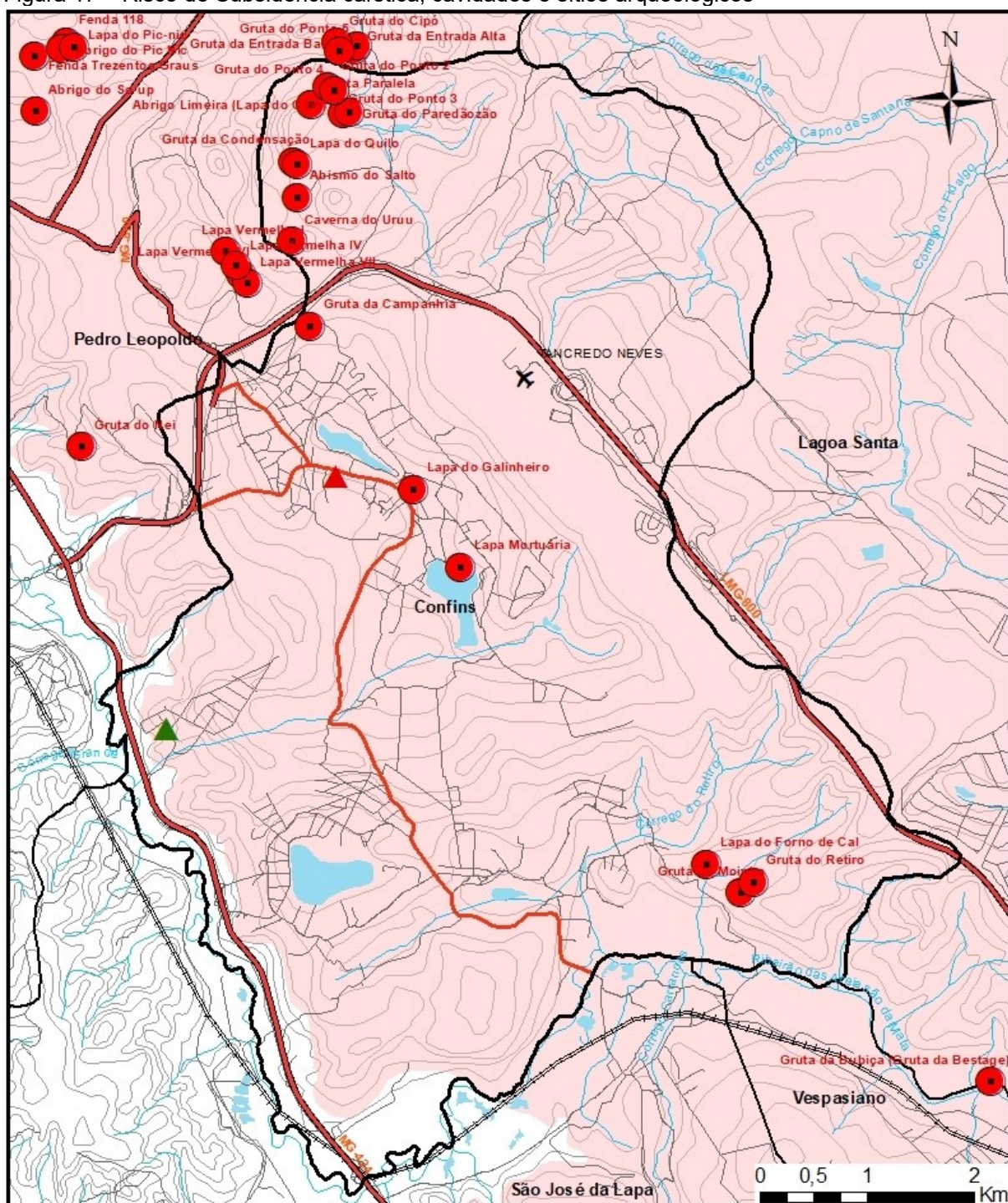
Figura 16 – Lagoa de Tavares.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

O mapa geomorfológico (figura 11) apresenta como formas endocársticas simples, as grutas. A localização das cavidades e dos sítios arqueológicos foi atualizada na figura 17. Observa-se grande concentração das grutas e cavidades na divisa de Pedro Lepoldo, Lagoa Santa e Confins. Encontram-se também a Lapa do Galinheiro e Mortuária próximas à sede e Lagoa Vargem Bonita. A sudeste encontra-se a Lapa do Forno de Cal, a Gruta do Retiro e a gruta do Moinho. Observa-se também, na figura 17, que quase a totalidade de Confins possui risco de subsidência cárstica, exceto pela região próxima ao Ribeirão da Mata.

Figura 17 – Risco de Subsidiência cárstica, cavidades e sítios arqueológicos



ÁREA DE RISCO DE SUBSIDIÊNCIA CARSTICA

Base de dados obtidas pelo IBGE e IDESisema.
Datum: SIRGAS 2000.

Rodovias	Cursos d'água	Sítios arqueológicos	Habitação (duração indeterminada)
Via Principal	Lagoas	Sem informação	Habitação (ocupação permanente)
Vias	Confins	Acampamento	Cruzeiro
Ferrovia	Limite de Municípios	Aqueduto	Cavidades
Curva de Nível	Risco de subsidiência cárstica		

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE e IDESisema, 2021.

A fragilidade do sítio em Confins, apesar da grande mancha de risco de subsidência cárstica⁹, varia conforme o cruzamento de diferentes atributos. A base de avaliação das condicionantes do meio físico para a APA Carste de Lagoa Santa foi a proposta de compartimentação geomorfológica elaborada por Kohler em 1995 (IBAMA; CPRM. 1998f). Considerando os atributos geotécnicos, fora elaborada uma carta com proposta de zoneamento para a APA que incide em Confins conforme mostra a figura 18.

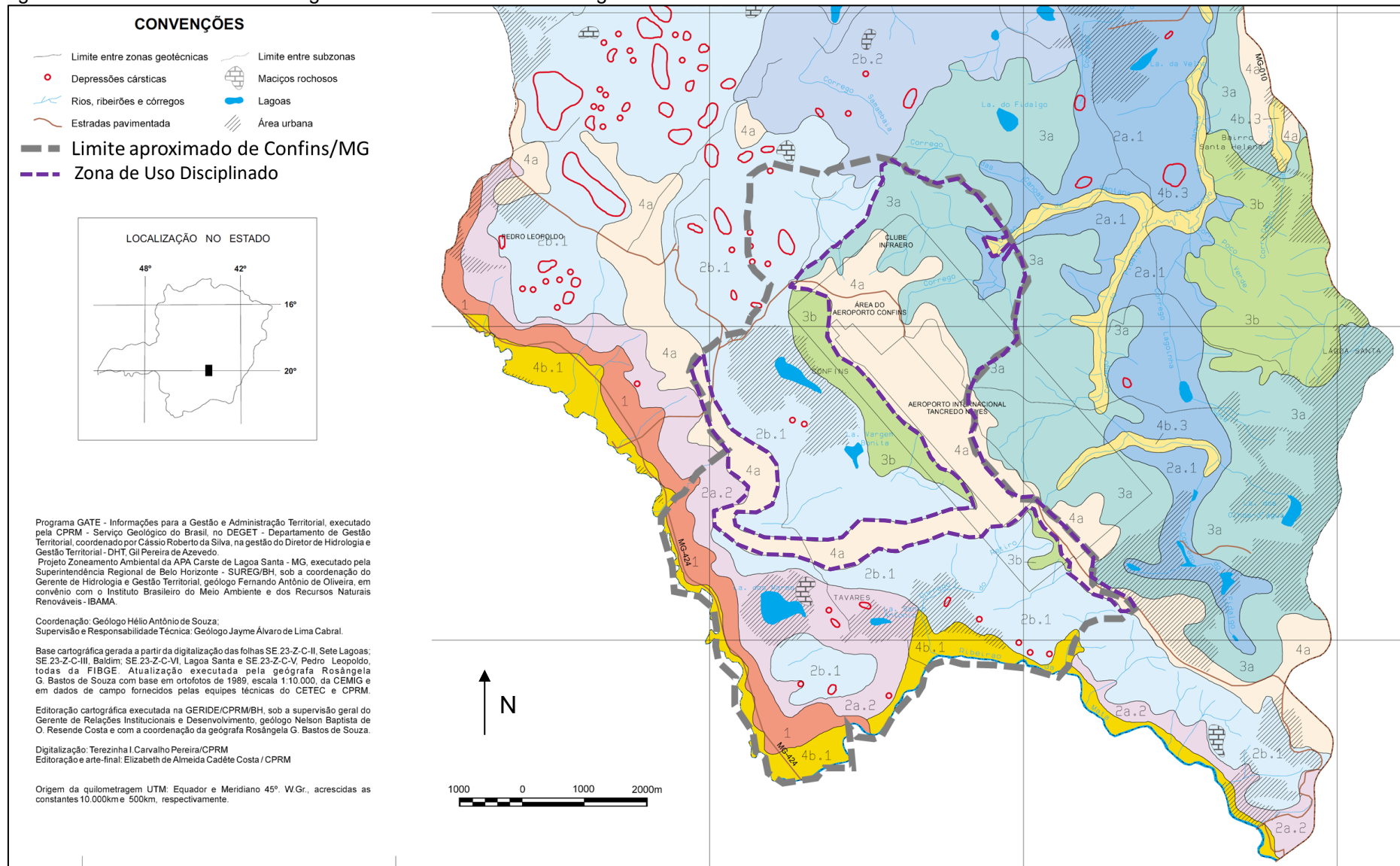
Observa-se que 10 das 11 subzonas propostas para a APA estão presentes em Confins. As áreas de menores dimensões estão na divisa com Lagoa Santa, e possuem moderado grau de potencial para contaminação do lençol freático e que estão sujeitas a alagamentos.

Ainda na porção nordeste de Confins, na divisa com Lagoa Santa, foi proposta uma subzona geotécnica que possui moderada propensão ao abatimento de terreno e alta propensão a trincamentos e encharcamentos do solo. Em seguida, onde está instalado o aeroporto internacional e na faixa de maior altitude no município, há moderada vulnerabilidade de contaminação do aquífero cárstico e de ocorrência de colapso, possuindo bordas escarpadas com alta susceptibilidade a movimentos de massa e a processos de erosão. Da mesma maneira, a encosta da área de implantação do aeroporto, possui alto potencial para erosão acelerada e movimentos de massa. A sede e a porção leste de Tavares estão em áreas com alta ou muito alta vulnerabilidade de contaminação do aquífero cárstico e moderada a alta propensão de ocorrências de colapsos. A região onde se localiza Lagoa dos Mares e a porção oeste de Tavares estão áreas com alta susceptibilidade a movimentos de massa e moderada vulnerabilidade de contaminação do aquífero cárstico. Próximo à MG 424, ao longo do Ribeirão da Mata, há duas subzonas, uma mais próxima do ribeirão, e outra, adjacente a ela. A segunda possui alto potencial de erosão acelerada e

⁹ Subsidência é o rebaixamento da superfície em função da remoção do suporte a partir da dissolução subterrânea de áreas cársticas.

moderada propensão à movimentação de massa. A mais próxima do Ribeirão da Mata possui moderada a alta vulnerabilidade de poluição do aquífero cárstico e áreas sujeitas a encharcamentos e enchentes periódicas.

Figura 18 – Carta de Zoneamento geotécnico da APA Carste de Lagoa Santa

**ZONA 1****SUBZONA 1**

Áreas montanhosas com vertentes côncavas de declividade moderada a alta, com substrato constituído por rochas gnáissicas-migmatíticas, pertencentes ao Complexo Gnáissico-migmatítico indiviso. Solos de coloração vermelha, rósea ou amarela, com predomínio da textura silte-areno-argilosa, geralmente de pouca espessura, utilizados como pastagens. Apresentam baixa coesão, compressibilidade e capacidade de troca de cátions e moderada plasticidade, porosidade e permeabilidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Alta susceptibilidade a erosão acelerada e moderada propensão a movimentação de massas.

ZONA 2**SUBZONA 2a.1**

Áreas onduladas, constituídas por colinas com vertentes convexas de baixa a moderada declividade, apresentando ocorrências esparsas de depressões cársticas, com substrato constituído por calcários finos, laminados e impuros (calcissiltitos), pertencentes ao Membro Pedro Leopoldo da Formação Sete Lagoas, Grupo Bambuí. Solos de coloração vermelho-escura, espessura muito variável, textura silte-areno-argilosa, utilizados como pastagens e eventualmente coberto por cerrados. Apresentam moderada plasticidade, permeabilidade e capacidade de troca de cátions. Porosidade alta a muito alta.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Moderada vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico.

SUBZONA 2a.2

Áreas montanhosas, representadas por altas colinas e morros com vertentes predominantemente convexas de declividade moderada a alta, com substrato constituído por calcários finos, laminados e impuros (calcissiltitos), pertencentes ao Membro Pedro Leopoldo da Formação Sete Lagoas, Grupo Bambuí. Solos de coloração vermelho-escura a amarela, com espessura variável, textura silte-areno-argilosa utilizados como pastagens. Apresentam moderada plasticidade, compressibilidade, permeabilidade e capacidade de troca de cátions. Alta a muito alta porosidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Alta susceptibilidade a erosão acelerada e a movimentação de massas. Moderada vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico.

SUBZONA 2b.1

Áreas onduladas a montanhosas compostas por colinas e morros com vertentes de declividade moderada a muito alta, com substrato constituído por calcários maciços, puros, pertencentes ao Membro Lagoa Santa da Formação Sete Lagoas, Grupo Bambuí. Solos de coloração vermelho-escura a amarela, geralmente de pouca espessura, textura argilosa, cobertos por matas ou utilizados como pastagens. Apresentam moderada a alta plasticidade e compressibilidade. Moderada capacidade de troca de cátions e alta a muito alta porosidade e permeabilidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Alta a muito alta vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico e moderada a alta propensão a ocorrência de colapsos.

SUBZONA 2b.2

Áreas suavemente onduladas a onduladas, representadas por colinas baixas com vertentes suaves de declividade baixa a moderada, com substrato constituído por calcários puros, pertencentes ao Membro Lagoa Santa da Formação Sete Lagoas, Grupo Bambuí. Solos de coloração vermelha a amarela, pouco espessos, com textura silte-areno-argilosa, utilizados como pastagens. Apresentam moderada capacidade de troca de cátions e moderada a alta plasticidade e compressibilidade. Permeabilidade e porosidade alta a muito alta.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Alta propensão a ocorrência de colapsos, principalmente nas áreas de carste coberto. Moderada vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico.

ZONA 3**SUBZONA 3a**

Áreas onduladas a suavemente onduladas caracterizadas por colinas convexas de declividade baixa a moderada, com substrato constituído por metapelitos pertencentes à Formação Santa Helena, Grupo Bambuí. Solos de coloração amarela, rósea ou avermelhada, com saprólitos espessos, textura silte-argilosa, utilizadas como pastagens ou recobertos por cerrados. Apresentam baixa permeabilidade e moderada compressibilidade, plasticidade e troca de cátions. Muito alta porosidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Moderada propensão a ocorrência de abatimentos quando se apresentam com pouca espessura, sobre áreas cársticas. Alta propensão a trincamentos e encharcamento dos solos, em áreas planas de baixa altitude.

SUBZONA 3b

Áreas montanhosas representadas por colinas e morros com topos arredondados, vertentes ravinadas de moderada a muito alta declividade, com substrato constituído por metapelitos pertencentes à Formação Santa Helena do Grupo Bambuí. Solos de coloração amarela, rósea ou avermelhada, textura silte-argilosa, evidenciando a estrutura da rocha original, cobertos por cerrados e raras matas ciliares ou utilizados como pastagens. Apresentam baixa permeabilidade e moderada compressibilidade, plasticidade e capacidade de troca de cátions. Muito alta porosidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Alta susceptibilidade a erosão acelerada e a deslocamento de massas.

ZONA 4**SUBZONA 4a**

Áreas planas a suavemente onduladas, representadas por restos de chapadas, com bordas de alta a muito alta declividade, constituídas por Formações Superficiais predominantemente coluviais, relacionadas a aplainamentos terciários. Solos vermelho-escuros avermelhado-amarelados, textura argilosa a silte-argilosa, com espessura variando de poucos metros a 30 metros, utilizados como pastagens ou recobertos por cerrados. Apresentam baixa capacidade de troca de cátions, moderada plasticidade e compressibilidade e alta permeabilidade e porosidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Moderada vulnerabilidade a poluição aquífero cárstico e a ocorrência de colapsos. Bordas escarpadas com alta susceptibilidade à instalação de processos de erosão acelerada e a movimentação de massas.

SUBZONA 4b.1

Áreas planas, com muito baixa declividade, constituídas por sedimentos de origem fluvial, representados por aluviões e terraços quaternários. Solos de coloração amarela a cinza, textura predominante arenosa a areno-argilosa, utilizados para pastagens. Apresentam baixa resistência e coesão. Moderada compressibilidade e alta permeabilidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Moderada a alta vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico, hidromorfismo acentuado. Áreas sujeitas a encharcamento e enchentes periódicas.

SUBZONA 4b.2

Áreas planas a suavemente onduladas, constituídas por sedimentos de origem fluvial, representados principalmente por terraços quaternários. Solos de coloração amarelada a avermelhada, textura areno-siltica a areno-conglomerática, utilizados como pastagens ou recobertos por matas. Apresentam baixa compressibilidade e permeabilidade, moderada a alta resistência e coesão.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Moderada vulnerabilidade a poluição do aquífero cárstico. Áreas restritas e descontínuas.

SUBZONA 4b.3

Áreas planas, com muito baixa declividade, constituídas por sedimentos de origem fluvial, representados por pequenos aluviões e terraços quaternários. Solos de coloração variada, textura silte-argilosa a argilo-siltica, geralmente de pouca espessura, com níveis de matéria orgânica, utilizados como pastagens e por cultura rudimentar. Apresentam baixa coesão e resistência, moderada permeabilidade e alta compressibilidade.

RESTRIÇÕES DO MEIO FÍSICO: Situados sobre regiões cársticas, apresentam moderada vulnerabilidade a poluição do aquífero. Áreas sujeitas a encharcamento, inundações periódicas e hidromorfismo.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998b. Recorte da carta, inserção do perímetro aproximado de Confins e demarcação da Zona de Uso Disciplinado elaborado pela autora.

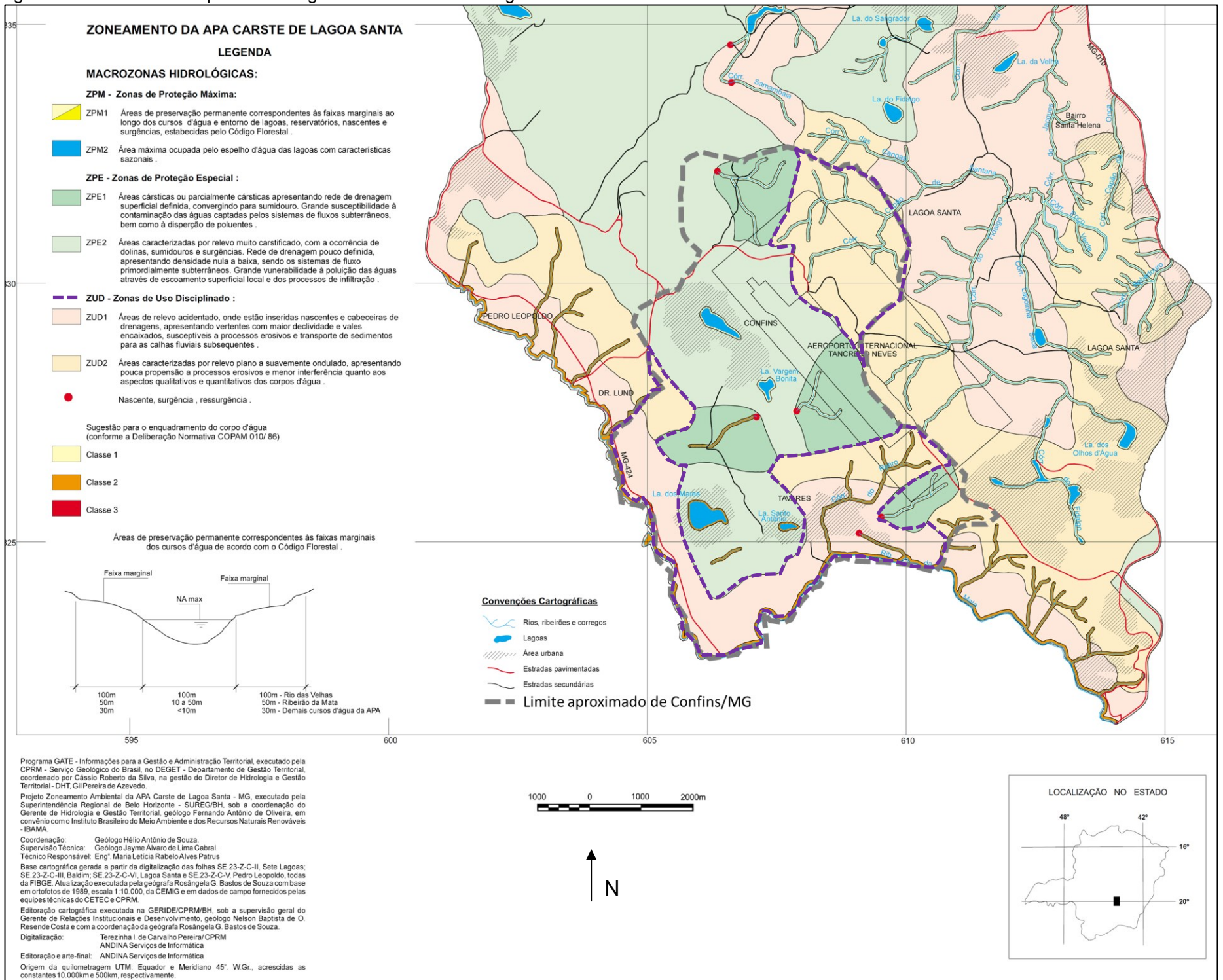
Considerando as restrições geotécnicas, apenas 3 subzonas são indicadas para um uso controlado. Elas estão delimitadas pelo polígono pontilhado roxo que abarca as subzonas 4a, 3a e 2a.1 na figura 18. Basicamente compreende grande parte do terreno do aeroporto e a cota de maior altimetria do município. As demais subzonas teriam como aptidão a proteção máxima.

Considerando as questões hidrológicas, as restrições e potenciais de uso se diferenciam das geotécnicas. Como mostra a figura 19, as Zonas de Proteção Máxima (ZPM) são a ZPM1, que são áreas classificadas como Área de Preservação Permanente (APP) de curso d'água, nascentes, lagoas e surgências conforme Código Florestal vigente à época e a ZPM2 que são as áreas máximas ocupadas pelos espelhos d'água com características sazonais. A ZPM 2 corresponde às quatro principais lagoas do município.

Outra macrozona hidrológica proposta é a Zona de Proteção Especial (ZPE), que se divide em ZPE1 e ZPE2. A ZPE1 é caracterizada por áreas cársticas ou parcialmente cársticas com rede de drenagem superficial que convergem para sumidouro. São áreas que recebem essa classificação devido à susceptibilidade dos aquíferos. A ZPE2 abarca as áreas de dolinas e ouvalas, onde também estão as ocupações urbanas do município, exceto, apenas, por uma parte de Tavares.

Outra macrozona hidrológica proposta é a Zona de Uso Disciplinado (ZUD), que se divide em ZUD 1 e ZUD 2. A ZUD 1 está localizada próximo às divisas de Confins ao longo do Ribeirão da Mata e dos cursos d'água que o alimentam. São áreas com relevo acidentado com nascentes e cabeceiras de drenagem com vertentes declivosas, susceptíveis à erosão e transporte de sedimentos para a calha dos cursos d'água. A ZUD 2 é vizinha da ZUD 1, sendo caracterizada por um relevo plano ou pouco ondulado com menor propensão a processos erosivos e interferência qualitativa e quantitativa dos corpos d'água.

Figura 19 – Recorte do Mapa de hidrológico da APA Carste de Lagoa Santa



Fonte: IBAMA; CPRM, 1998b. Inserção do perímetro aproximado de Confins elaborado pela autora.

Quadro 2 – Matriz de correlação das características hidrológico-ambientais e das restrições de uso da água de superfície

MACRO-ZONA	SUB-ZONA	CARACTERÍSTICAS HIDROLÓGICO-AMBIENTAIS			RESTRIÇÕES DE USO - ATIVIDADES ANтропоGÊNICAS											
		Disponibilidade hídrica de superfície	Propensão à erosão/transporte sólido	Vulnerabilidade à poluição hídrica	URBANIZAÇÃO			ATIVIDADES INDUSTRIAIS			ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS			PISCICULTURA	MINERAÇÃO	TURISMO/LAZER/RECREAÇÃO
					Expansão urbana	Captação para abastecimento urbano	Lançamento de efluentes domésticos	Instalação de indústrias	Captação para abastecimento industrial	Lançamento de efluentes industriais	Irrigação de culturas	Dessedentação de animais	Captação para abastecimento rural			
ZPM	ZPM ₁	moderada a baixa	alta	alta	incompat.	comp. rest. *	incompat./comp.rest.#	incompat.	comp.rest.**,*	incompat./comp.rest.#	comp.rest.*	compat.	compat.	incompat.	incompat.	compat.
	ZPM ₂	baixa a moderada	moderada a baixa	alta	incompat.	incompat.*	incompat.	incompat.	incompat.*	incompat.	incompat.*	compat.	comp.rest.*	incompat.	incompat.	comp.rest.**
ZPE	ZPE ₁	baixa	alta a moderada	alta	incompat.	incompat.*	incompat.	incompat.	comp.rest.*,**	incompat.	comp.rest.*	compat.	compat.	comp.rest.	incompat.	compat.
	ZPE ₂	nula a baixa	alta a moderada	alta	incompat.	incompat.*	incompat.	incompat.	incompat.*	incompat.	incompat.*	compat.	compat.	comp.rest.	incompat.	compat.
ZUD	ZUD ₁	baixa	alta	moderada	compat.rest.	comp.rest.*	incompat.	incompat.	compat.rest.*	incompat.	comp.rest.*	compat.	compat.	compat.	incompat.	compat.
	ZUD ₂	baixa	baixa	baixa	comp.rest.	incompat.*	comp.rest.#	comp.rest.	comp.rest.*	comp.rest.#	comp.rest.*	compat.	compat.	compat.	comp.rest.	compat.

COMPAT. = compatível

INCOMPAT. = incompatível

COMP. REST. = compatível com restrições

*Restrições em função da disponibilidade hídrica local

**Restrições devido às características qualitativas das águas no local

Incompatível para cursos d'água Classe 1 e compatível para cursos d'água Classe 2, desde que após tratamento convencional.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998b, p. 52, Estudos hidrológicos e qualidade das águas superficiais. Iluminação do quadro com as cores vermelhas para atividades incompatíveis, amarela para compatível com restrição e verde para compatíveis elaborado pela autora.

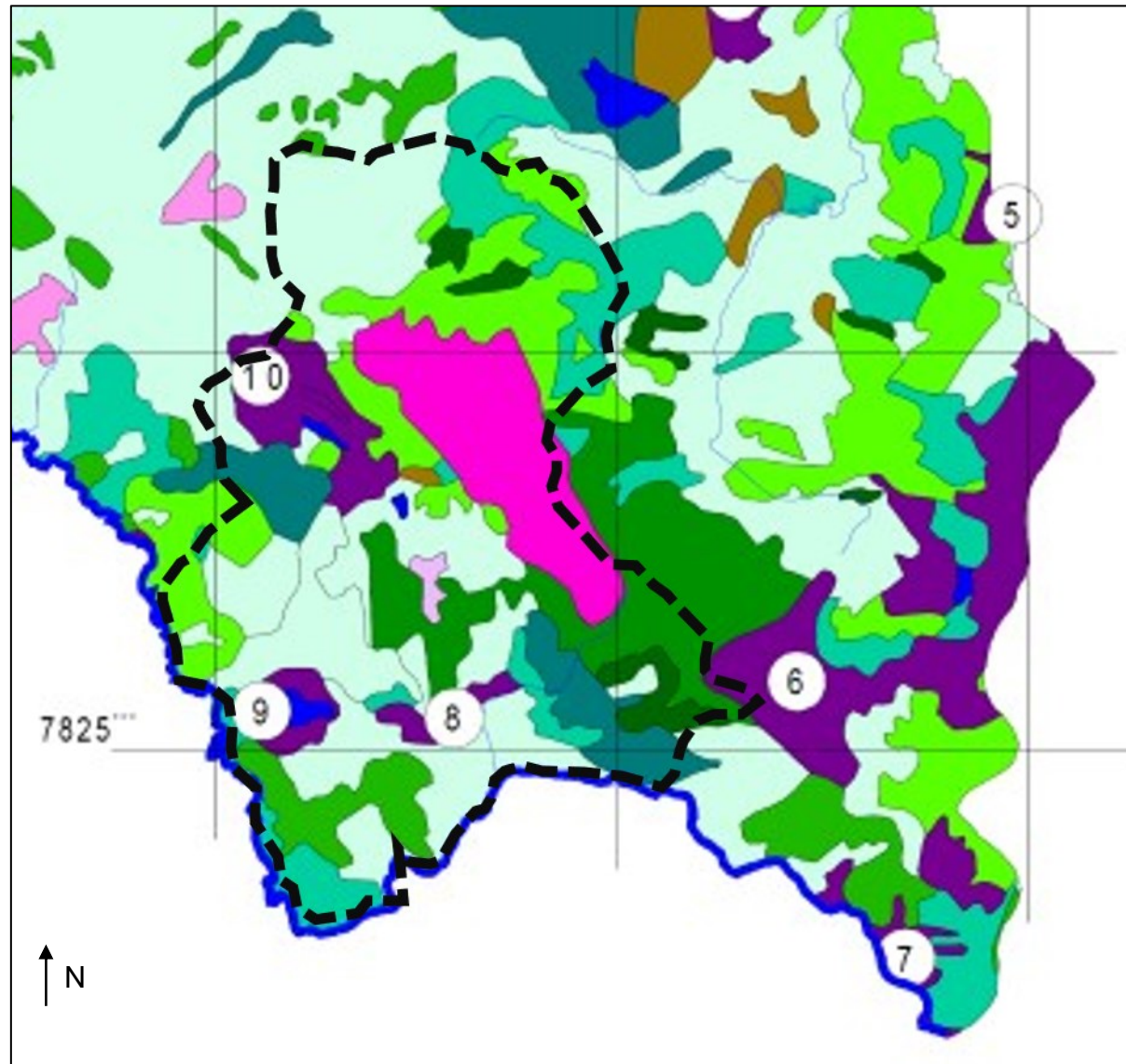
Com base na matriz apresentada no quadro 2, observa-se que a expansão urbana em Confins é compatível com a ZUD, podendo se desenvolver em parte de Tavares e ao longo da MG-424 e uma parte da LMG – 800. A instalação de indústrias, com restrições, seria possível em Confins ao longo da ZUD 2, ou seja, apartada das rodovias. As atividades mais propícias a se desenvolverem na APA e em Confins seriam a agropecuária e o turismo conforme macrozoneamento hídrico proposto.

É importante ressaltar, no entanto, que as zonas de proteção, em alguns casos, podem servir como suporte para a infraestrutura para urbanização e atividades industriais como apresenta o quadro 2. Esse suporte é essencial para o abastecimento de água e lançamento de esgotamento sanitário. Conforme dados do censo de 2010, apenas 2,2% dos domicílios particulares permanentes tinham acesso ao esgotamento sanitário adequado, enquanto cerca de 90% tinham acesso ao abastecimento de água por rede geral (IBGE).

Outro aspecto importante na avaliação da questão ambiental de Confins diz respeito ao meio biótico. Essa avaliação se baseia no mapa de uso do solo (figura 20) como estruturador de análises temáticas articuladas com atividades de campo. O resultado foi uma proposta de zoneamento do meio biótico (figura 21).

O mapa de uso do solo utilizado na análise (figura 20) mostra em Confins três áreas urbanas: Sede, Tavares e Lagoa dos Mares. As duas últimas estão muito próximas e cercadas predominantemente por pasto. Ao sul de Tavares e Lagoa dos Mares há residual de mata decídua e pasto sujo. Ao leste da sede há vegetação de cerrado, a norte e noroeste pasto e a sudoeste plantação de eucalipto. Há também plantação de eucalipto a sudeste do município. Próximo à divisa com Lagoa Santa, encontra-se a transição da Mata Atlântica com Cerrado e na porção central, uma pequena área de mineração. Ressalta-se que as áreas urbanizadas de Confins se encontram em locais não adequados para essa ocupação se considerada as avaliações do suporte geotécnico e hidrológico (neste caso, exceto por parte da ocupação de Tavares).

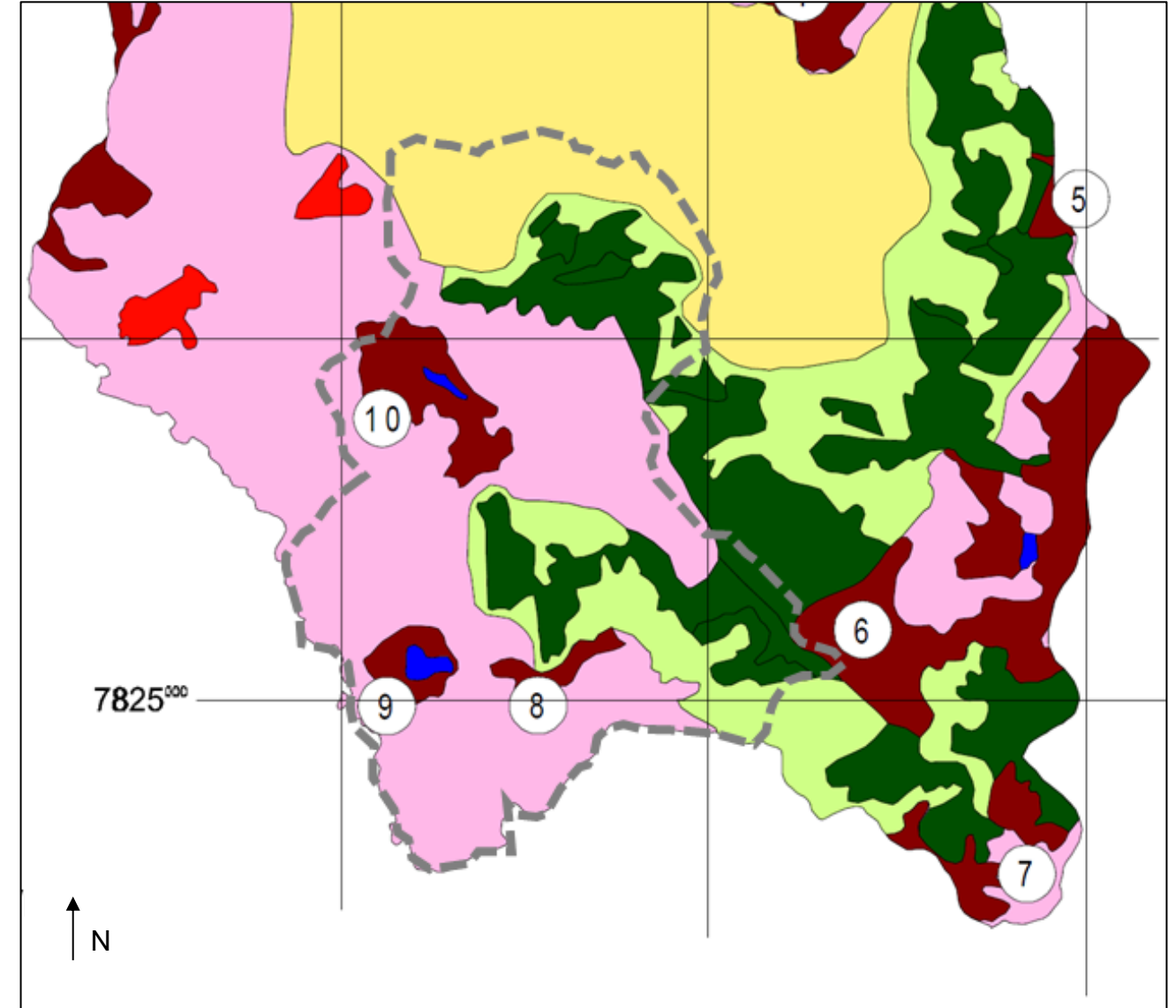
Figura 20 – Recorte do mapa de usos do solo



- | | | | | | |
|-----|---------------------------------|--|----------------------|--|---------------------|
| --- | Limite aproximado de Confins/MG | | Mata semidecídua | | Plantios |
| 5 | Santa Helena | | Mata decídua | | Lagoas |
| 6 | Lagoa Santa | | Cerrado | | Áreas urbana |
| 7 | Vespasiano | | Trans. Mata/ Cerrado | | Aeroporto |
| 8 | Tavares | | <i>Eucalyptus</i> | | Minerações |
| 9 | Lagoa dos Mares | | Pasto | | Afloramento rochoso |
| 10 | Confins | | Pasto sujo | | |

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998c, p. 9. Inserção do perímetro aproximado de Confins, recorte e destaque da legenda pela autora.

Figura 21 – Proposta de zoneamento do meio biótico.



- | | | | |
|-----|---------------------------------|--|-----------------------|
| --- | Limite aproximado de Confins/MG | | Zona Núcleo |
| 5 | Santa Helena | | Zona Tampão |
| 6 | Lagoa Santa | | Zona de Uso Extensivo |
| 7 | Vespasiano | | Zona de Uso Intensivo |
| 8 | Tavares | | Áreas urbanas |
| 9 | Lagoa dos Mares | | Minerações |
| 10 | Confins | | Lagoas |

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998c, p. 26. Inserção do perímetro aproximado de Confins, recorte e destaque da legenda pela autora.

Como se observa no zoneamento proposto pelo meio biótico (figura 21), a Zona Núcleo tem a função de proteger a biodiversidade regional, sendo a de maior restrição de uso. A Zona Tampão ou de Amortecimento funciona como uma área de transição com a função de proteger a integridade das funções da Zona Núcleo, sendo alocada em seu entorno. A Zona de Uso Extensivo são áreas com componentes ambientais e atividades econômicas relevantes, como agricultura e pecuária, e que precisam ter o uso do solo disciplinado para conciliá-lo com a conservação dos remanescentes do patrimônio natural. Já a Zona de Uso Intensivo tem o objetivo de dar oportunidade para a consolidação da urbanização e industrialização, uma vez que as áreas já se encontram com esses usos (IBAMA; CPRM, 1998c).

Em Confins a zona núcleo foi prevista na divisa com Lagoa Santa, adentrando o município a nordeste e sudoeste da sede municipal (ver figura 21). Ao redor dela há uma faixa de largura variável compondo a Zona Tampão ou de amortecimento. Há também um contato direto da Zona Núcleo proposta com a Zona de Uso Intensivo, mas adjacente ao terreno do aeroporto internacional. A proximidade da Zona Núcleo com o aeroporto pode ser um problema se considerada a necessidade de controle de fauna que é exigido para a segurança aeroportuária. Na maior porção de área de Confins, unificando os três núcleos urbanos, está proposta como Zona de Uso Intensivo, chegando até às divisas de São José da Lapa, Vespasiano e Pedro Leopoldo. Na Zona de Uso Intensivo está permitido o desenvolvimento das centralidades urbanas, mineração e indústrias. A porção norte do município está como Zona de Uso Extensivo, zoneamento este que predomina em toda a APA, vocacionada ao turismo, atividade agropecuária, cultura de subsistência, pesquisa científica, exploração de madeira e indústrias caseiras.

Nota-se que as restrições de ocupação relacionadas ao meio biótico se diferem das geotécnicas e hidrológicas. Boa parte da Zona Tampão e Zona Núcleo estão nas ou em partes das ZUDs propostas, o que leva à compreensão de que as áreas ocupadas e com vegetação preservada não levaram em consideração a capacidade de suporte.

4.2 A ocupação antrópica de Confins

Um importante elemento antrópico estruturador da paisagem de Confins é o aeroporto. Com parte também em Lagoa Santa, está implantado em cota elevada se considerada a topografia de Confins e pode ser visto de diferentes locais, sobretudo na lagoa da sede e próximo à Lagoa Vargem Bonita. Como mostram as figuras 22 e 23, a presença do aeroporto em Confins é expressa pelo talude do local de sua implantação, funcionando como limite e ponto de referência. O aeroporto em si está de costas para a ocupação urbana de Confins e de frente para a de Lagoa Santa.

Figura 22 – Vista do talude de implantação e aeroporto.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

Figura 23 – Aeroporto Internacional Tancredo Neves na paisagem de Confins.



Fonte: Google Earth, acesso em 2022.

Confins se estrutura também em três núcleos urbanos, ambos desenvolvidos próximos às lagoas como mostra figura 24. A sede apresenta ocupação mais densa no município, conformada no interior da ouvala. O núcleo urbano de Tavares, apesar de se constituir uma segunda centralidade no município pela oferta de comércio e serviços, possui uma ocupação mais espalhada, com parcelamentos pouco integrados entre si. A Ocupação de Lagoa dos Mares se dá na encosta da dolina que conforma a lagoa.

Figura 24 – Ocupação da Sede de Confins no sítio.



Fonte: Google Earth, acesso em 24/09/2022.

Como o município teve seu processo de ocupação inicialmente ligado às fazendas e em um segundo momento aos sítios de veraneio, ele é ocupado predominantemente pelo uso residencial unifamiliar, de um a dois pavimentos e com o comércio e serviço local muitas vezes ocupando o andar térreo de edificações. Lagoa dos Mares é a ocupação urbana que mais guarda relação com os sítios de veraneios. As figuras 25, 26 e 27 mostram aspectos construtivos dessas ocupações.

Figura 25 – Exemplos do perfil de ocupação em Tavares.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

Figura 26 – Exemplos do perfil de ocupação em Lagoa dos Mares.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

Figura 27 – Exemplos do perfil de ocupação na sede de Confins.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

Alguns processos se apresentam como tendência de transformação da ocupação de Confins. Exemplos disso são a construção de prédios residenciais com três a quatro pavimentos iniciando o processo de verticalização, a implantação de escritórios de engenharia e direito em locais antes residenciais para atendimento das demandas regionais e a relação de galpões, estacionamentos e outros equipamentos ligados ao aeroporto próximo à LMG-800, como se observa na figura 28.

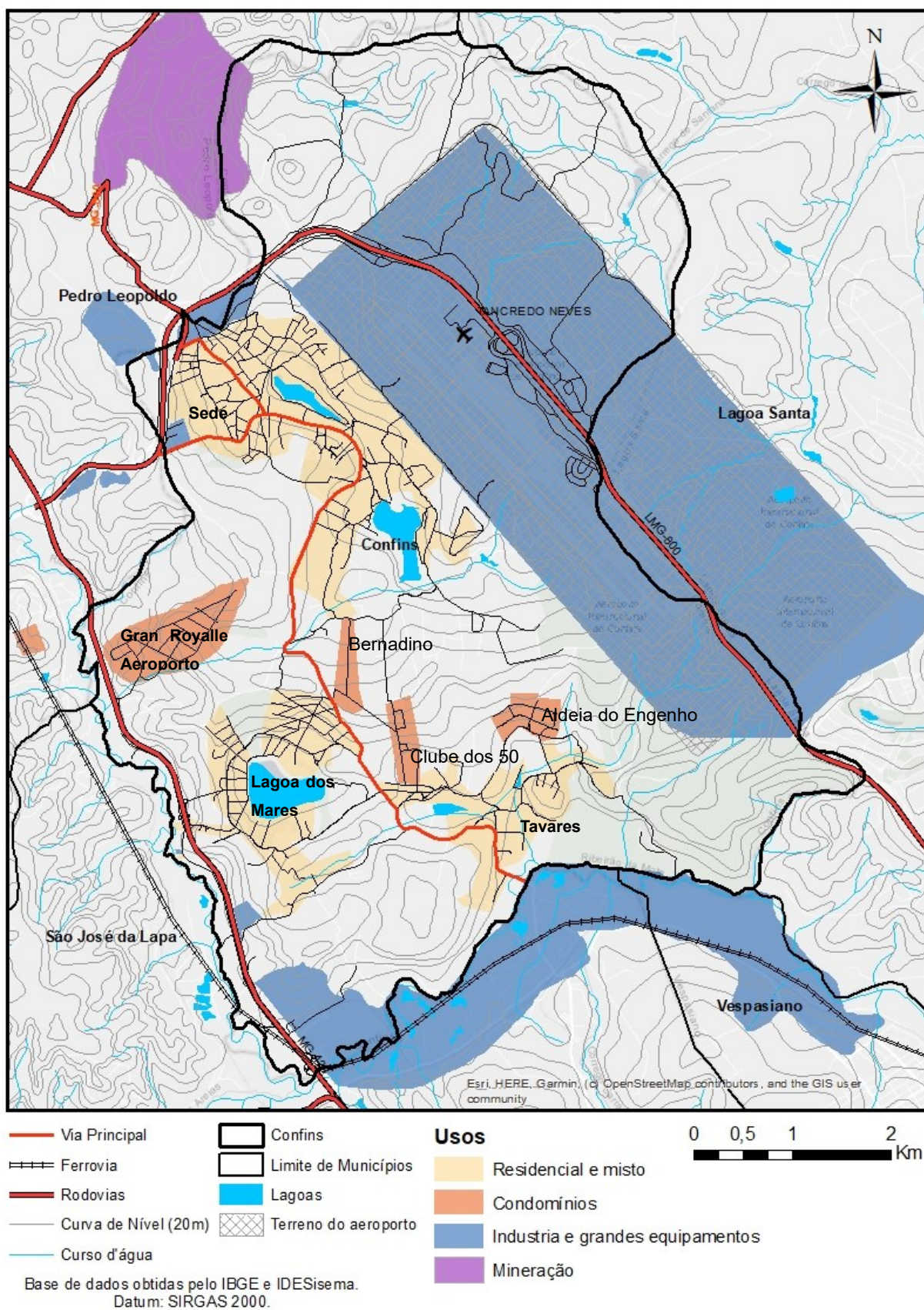
Figura 28 – Exemplos de alteração do uso e ocupação do solo na sede de Confins.



Fonte: Arquivo da autora, 2021.

A implantação de condomínios fechados também é outra tendência, bem como a expansão da mancha urbana da sede em direção à Lagoa Vargem Bonita. A figura 29 apresenta a distribuição dos usos urbanos em Confins a partir da análise de imagem de satélite e trabalho de campo. Entre os três núcleos urbanos (Sede, Tavares e Lagoa dos Mares) estão dispostos os condomínios residenciais. Na divisa de Confins com os municípios de São José da Lapa e Vespasiano, bem como ao longo da LMG-800 e parte da MG-424 estão localizados grandes equipamentos e indústrias.

Figura 29 – Usos urbanos em Confins



Fonte: Elaborado pela autora com base em análise de imagens e trabalho de campo, 2021.

Apesar do turismo não ser uma atividade econômica expressiva em Confins, a proximidade com o aeroporto internacional e a riqueza do patrimônio natural, histórico, paleontológico e espeleológico da região também produzem algumas transformações no território. O Santuário Tabor da Liberdade (Mãe Rainha), com implantação que remonta ao final da década de 1980 e início da década de 1990, é um desses indícios. Localizado próximo à sede, é uma organização católica de articulação global que recebe fiéis da RMBH e de outros locais do país e do mundo. A figura 30 mostra sua localização e porte no município de Confins. Cabe ressaltar que a implantação em curso da Catedral Cristo Rei¹⁰ no vetor norte da RMBH reforça essa tendência ligada ao turismo religioso na região, bem como a base cultural religiosa predominante no local.

Figura 30 – Santuário Mãe Rainha



Fonte: Elaborado pela autora com base no google earth e trabalho de campo, 2022.

¹⁰ A Catedral Cristo Rei em processo de implantação no vetor norte da RMBH desde 2013 foi projetada pelo arquiteto Oscar Niemayer, também responsável pelo projeto da Cidade Administrativa que marcou o processo de expansão do vetor norte desde a década de 2010.

Outro aspecto relacionado às modificações na ocupação do espaço de Confins diz respeito à transformação de fazendas anteriormente produtivas em hotéis fazenda. Como mostra a pesquisa Mercado da Terra no Entorno do Aeroporto de Confins da Fundação João Pinheiro (2009b), a maioria das fazendas não é mais produtiva. Em Confins observa-se que as fazendas que se encontram próximas à região da Lagoa Vargem Bonita, onde não é recomendado o uso urbano, têm sido transformadas em hotéis fazenda ou atividades similares. A figura 31 mostra parte do terreno do Hotel Fazenda Confins com a Lagoa Vargem Bonita ao fundo.

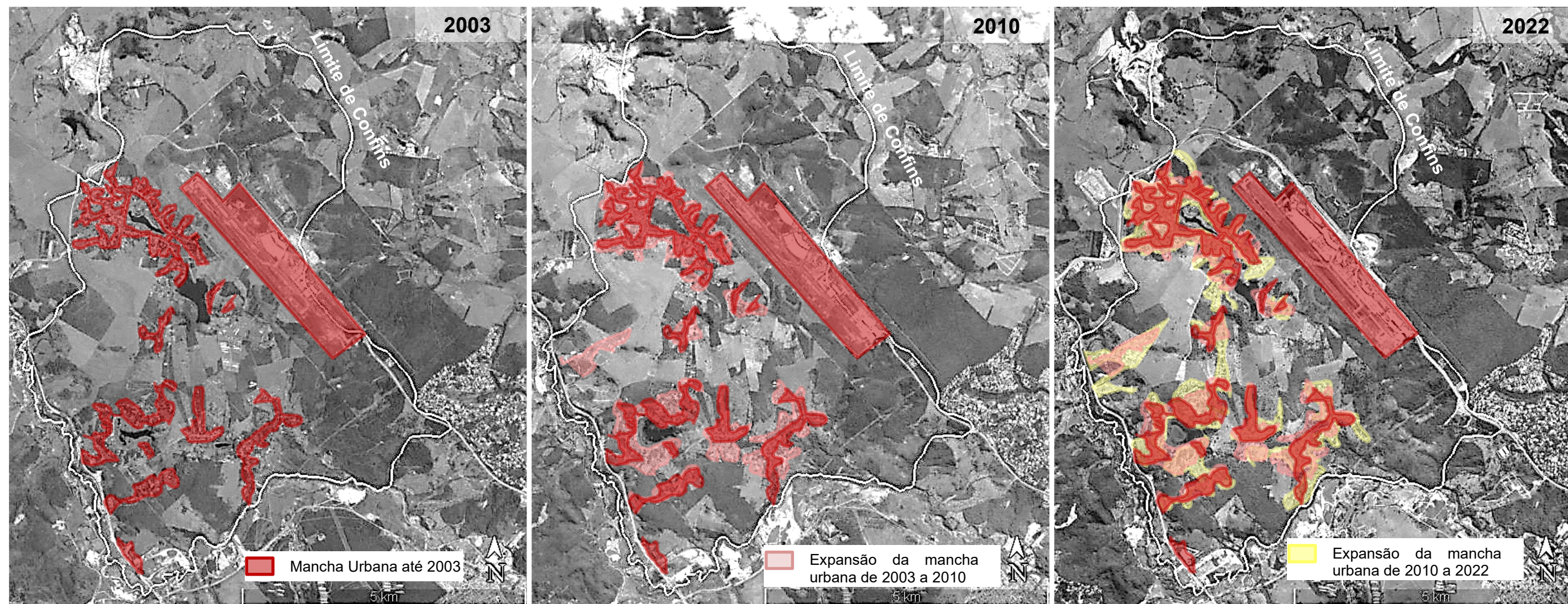
Figura 31 – Hotel Fazenda Confins



Fonte: Arquivo da autora, 2022.

Quanto à expansão urbana de Confins, de 2003 a 2022 observa-se a consolidação da mancha urbana da sede por meio do adensamento, mas também uma expansão da ocupação direcionada para a LMG-800, cuja implantação/alargamento ocorre ao longo da década de 2010, como mostra a figura 32. Observa-se também uma expansão da mancha urbana da sede em direção à Lagoa Vargem Bonita e ao longo da Rua Licordiano Barbosa, como um eixo de integração com a mancha urbana de Lagoa dos Mares. Tavares tem apresentado mais um processo de consolidação e ocupação da mancha urbana existente desde os anos 2000 do que a formação de novos parcelamentos ou eixos de expansão, como mostra a figura 32.

Figura 32 – Evolução da mancha urbana de Confins de 2003 a 2022.



Fonte: Elaborado pela autora com base em imagens históricas do Google Earth, 2022.

O processo de ocupação e expansão urbana de Confins foi menos intenso que o dos municípios vizinhos Lagoa Santa e Pedro Leopoldo até a década de 2010. A Fundação João Pinheiro (2009b) atribui a isso as peculiaridades do município, como a baixa articulação com o próprio aeroporto, não usufruindo de suas vantagens logísticas. Essa articulação fora ampliada ao longo da década de 2010 com a implantação/alargamento da LMG-800 (ver figura 32), que além de conectar a sede municipal ao aeroporto, o liga à MG-424, oferecendo vantagens de mobilidade e logística ao longo de todo o eixo. Outro fator destacado diz respeito a Confins ser um município territorialmente pequeno, administrativamente novo e com poucos habitantes e inserido em áreas de proteção envolvendo a gestão de diferentes entes federados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009b). Esses fatores dificultam a implantação de novos empreendimentos e ampliam o controle do uso e ocupação. Acrescenta-se a esses fatores a questão da irregularidade fundiária, pois é base para a atuação dos agentes imobiliários qualificados, responsáveis pela implantação de empreendimentos imobiliários formais. Como o processo de ocupação de Confins se deu essencialmente de maneira informal, o Condomínio Gran Royale Aeroporto, que iniciou a comercialização dos lotes em 2008, seria o primeiro modelo expressivo da figura do empreendedor imobiliário qualificado em Confins.

4.3 A ocupação informal em Confins

Em 2009, por meio de verbas do Governo Federal, o Governo Estadual contratou a elaboração de Planos de Regularização Fundiária para diversos municípios da RMBH, dentre eles, Confins. À época fora promulgada a Lei Federal nº 11977/09, que além de dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, regulamentava a regularização fundiária urbana de interesse social e de interesse específico. Apesar de o marco regulatório vigente para regularização fundiária ser outro, o Plano de Regularização Fundiária elaborado permite compreender a situação de ocupação informal do município.

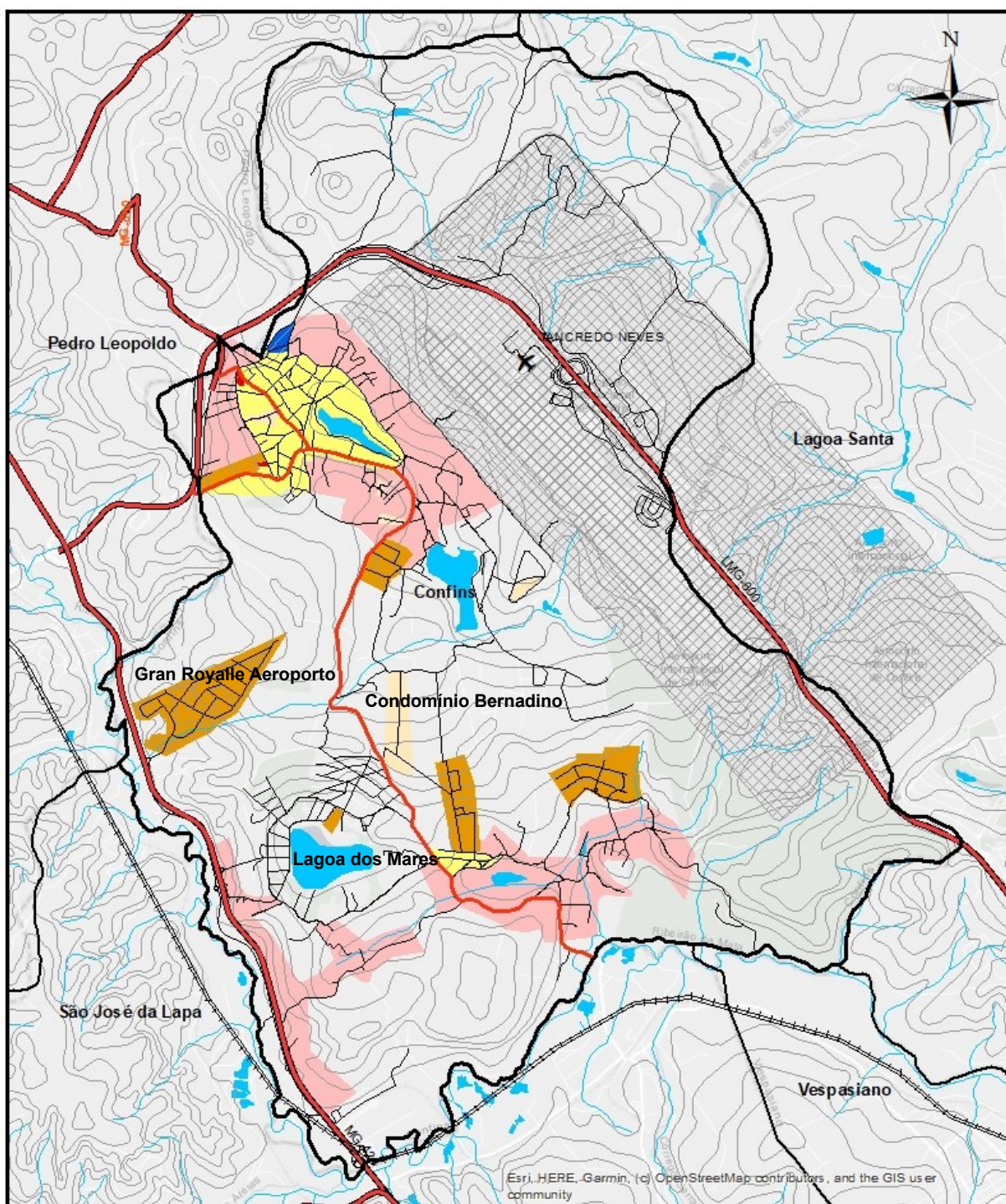
A figura 33 mostra os assentamentos irregulares levantados por tipologia¹¹ definida pelo Plano de Regularização Fundiária. Na ausência de acesso aos dados dos limites dos assentamentos no formato de vetor, a autora refez as demarcações baseando-se nas imagens presentes no plano e na imagem aérea atual das áreas.
















As tipologias foram definidas da seguinte maneira:

- **Parcelamento público irregular:** correspondente a situações de parcelamento promovidas pelo Poder Público, mas irregulares do ponto de vista da legalidade urbanística e/ou da legalização da posse dos lotes;
- **Parcelamento privado irregular:** correspondente a parcelamentos promovidos por empreendedores privados, que tiveram algum tipo de aprovação inicial pela Prefeitura, mas apresentaram irregularidades posteriores de ordem urbanística ou jurídica que impediram sua aprovação e registro finais.
- **Parcelamento privado clandestino:** correspondente a parcelamentos promovidos por empreendedores privados sem passar por qualquer tipo de aprovação por parte do Poder Público.
- **Ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo:** correspondente a situações de parcelamento realizadas por iniciativa de particulares, através de processos tradicionais de subdivisão progressiva de propriedades, em momentos em que não era exigida a aprovação prévia pelo Poder Público Municipal, possibilitando, em geral, o registro individual das parcelas.
- **Chacreamento ou Condomínio ilegal:** correspondente a situações de parcelamento irregular de áreas rurais com finalidades e parcelas de características urbanas, ou situações de fechamento irregular de parcelamentos aprovados.
- **Vila / Favela:** Correspondente a situações de parcelamento e ocupação geradas por invasão de áreas. (FIP; SEDRU; MCidades, 2009, p. 283).

¹¹ A tipologia é o estudo dos tipos construtivos presente no campo da morfologia urbana. Pode ser utilizado como recurso para subsidiar a regularização fundiária e a regulação urbanística. A categorização de tipologias de irregularidade fundiária no Plano de Regularização Fundiária de Confins não se fundamentou, no entanto, em metodologias relacionadas à morfologia. Trata-se, portanto, de categorias criadas para agrupar e distinguir diferentes modelos assentamentos informais conforme definição da própria equipe responsável pela elaboração.

Figura 33 – Tipologia de irregularidade de assentamentos em Confins

**Tipologia**

	Ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo		Via Principal		Confins
	Parcelamento privado irregular		Ferrovias		Limite de Municípios
	Parcelamento privado clandestino		Rodovias		Lagoas
	Chacreamento ou condominio ilegal		Curva de Nível (20m)		Terreno do aeroporto
	Vila/favela		Curso d'água		
	Parcelamento publico irregular				

0 0,5 1 2 Km
 Base de dados obtidas pelo IBGE, IDESisema e PRF de Confins
 Datum: SIRGAS 2000.

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDESisema e IBGE, 2021.

Algumas considerações merecem ser feitas em relação ao conceito apresentado para a tipologia “chacreamento ou condomínio ilegal”. No caso de Confins, todos os assentamentos urbanos informais estão dentro do perímetro urbano, que corresponde a todo o território municipal. Isso ficou bem registrado nas análises de cada assentamento. Neste sentido, a tipologia só caberia para os casos de parcelamento com algum controle de acesso. Seria o caso, apenas dos condomínios. Nessa interpretação, entraria nesta categoria também o Condomínio Bernardino, classificado como parcelamento privado irregular. Outro ponto que deve ser mencionado foi a inclusão do Condomínio Gran Royale Aeroporto como assentamento informal. O empreendimento possui todas as autorizações, aprovações e registro, estando regular do ponto de vista legal. A sua inclusão como assentamento informal se deve ao fato de possuir controle de acesso. Antes da promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, a legislação previa apenas duas modalidades de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento. Os condomínios fechados considerados formais eram aprovados como loteamento e depois se realizava a cessão das áreas públicas em troca da não prestação de alguns serviços públicos dentro do condomínio, como a coleta de lixo. Dessa maneira, foram constituídos variados condomínios fechados na RMBH. Alguns municípios, como é o caso de Confins, tentaram regular essa modalidade de ocupação, mas o fato de privar o uso público de áreas públicas, como o sistema viário, é algo bastante questionável. No entanto, a lei de 2017 inseriu a figura dos condomínios de lotes e do loteamento de acesso controlado na regulação federal sobre o tema. Entende-se que, como o Gran Royale Aeroporto possui todas as aprovações e autorizações (inclusive de controle de acesso), ele é um assentamento formal, diferente do que destaca o plano.

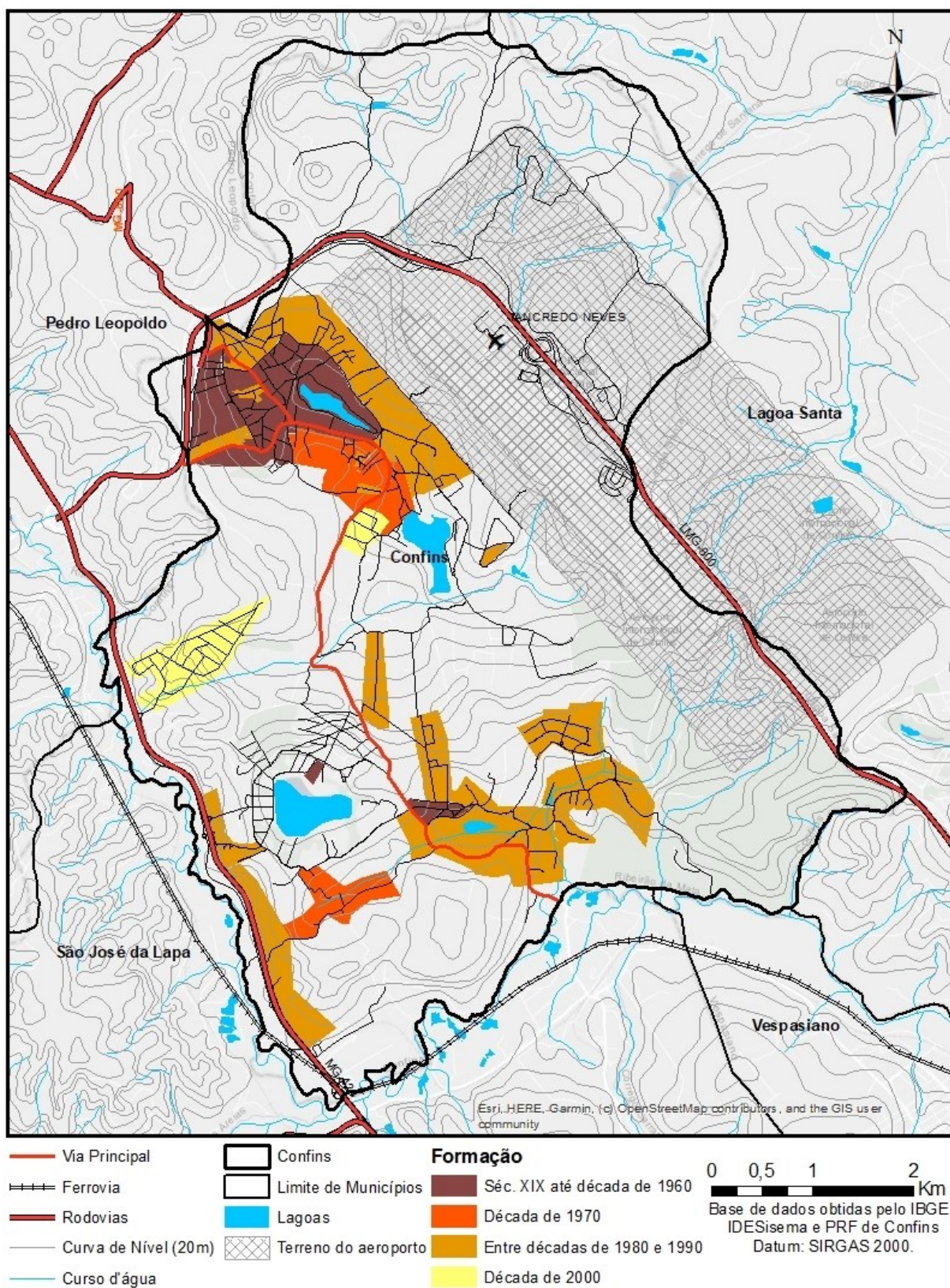
Outro ponto que chama atenção ao analisar a figura 33 é que o município só possui uma região de ocupação urbana considerada formal pelo plano, localizada em Lagoa dos Mares. Do ponto de vista da regulação urbanística nas diferentes instâncias, trata-se um local pouco adequado para a ocupação urbana devido às condicionantes ambientais. Como a região possui vários sítios de recreio, acredita-se que ela possa ter sido considerada como uso rural, não tendo sido incluída na lista de assentamentos urbanos informais. No entanto, como claramente há a divisão de lotes menores que o módulo rural mínimo e a ausência de infraestrutura urbana, acredita-se que a área

também seja informal. Um olhar mais aproximado para essa região é importante no sentido de compreender a sua situação fundiária e prever controles e incentivos adequados relacionados ao seu desenvolvimento.

Constatou-se, por meio do Plano de Regularização Fundiária, que o núcleo urbano da sede e de Tavares surgira de processos antigos de parcelamento do solo, ou seja, antes das exigências advindas da Lei Federal nº 6766/79. Mas o crescimento da mancha de ocupação e do número de assentamento urbano informal em Confins está associado à implantação do aeroporto, tendo ocorrido, sobretudo a partir da década de 1970, como mostra a figura 34.

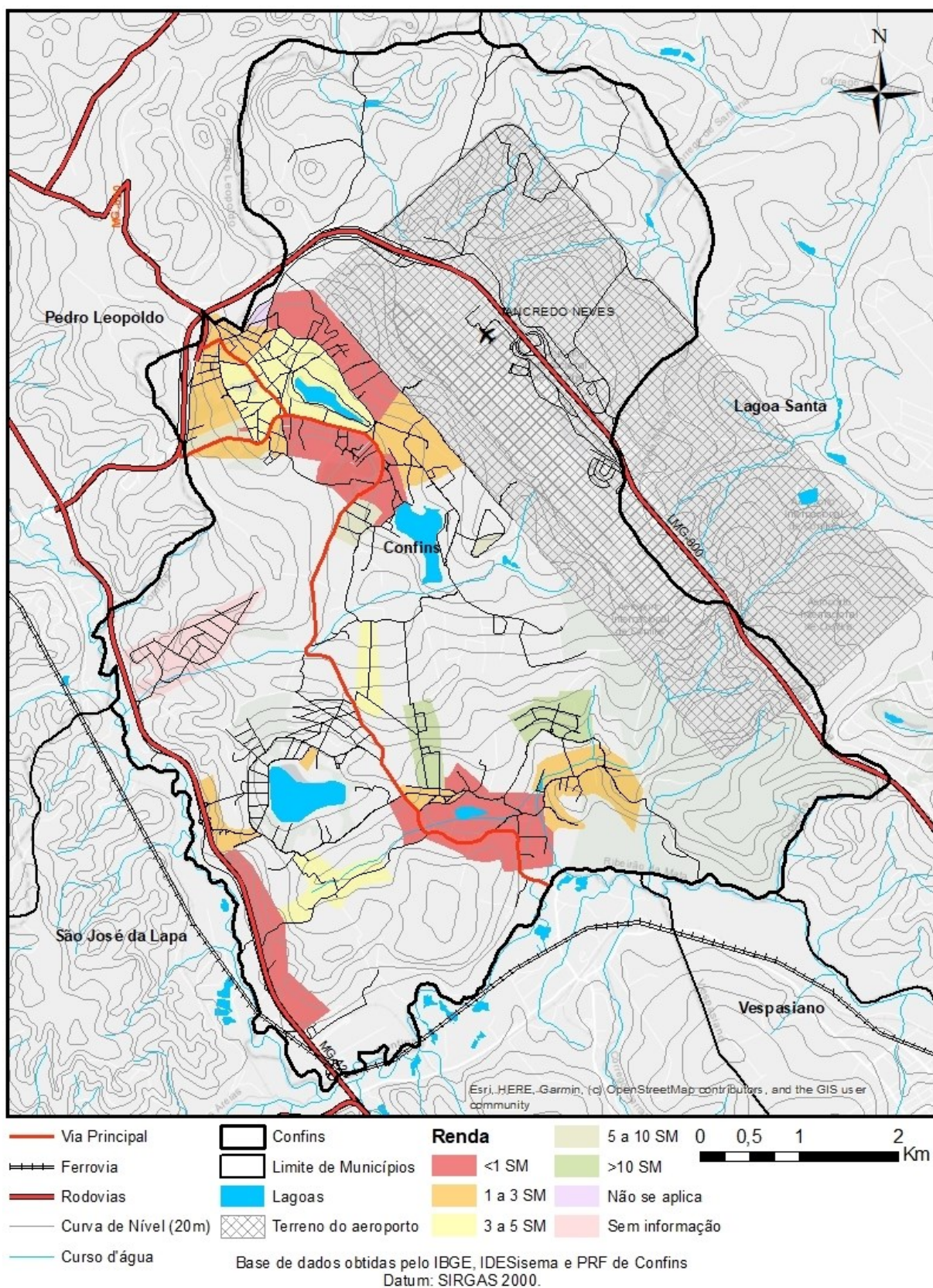
Outro dado importante que o Plano de Regularização Fundiária de Confins mostra é que a informalidade no município é predominante de baixa renda, mas não é para ela exclusividade como mostra a figura 35. Na sede, onde começou a localidade, tem-se um perfil de renda médio, entre 3 a 5 salários mínimos, mas sua expansão, sobretudo advinda da implantação do aeroporto, mostra o crescimento por população com renda de até 3 salários mínimos ou rendimentos de até 1 salário mínimo. Em Tavares e nas proximidades da MG-424 também se observa uma ocupação informal de baixa renda. No entanto, os três condomínios informais de média e alta renda chamam atenção. O Condomínio Bernardino iniciou sua implantação à revelia da negativa recebida pelo poder público mediante a apresentação do projeto de loteamento. Apesar da fiscalização que imputou multa e compensações, sua ocupação segue acompanhada do processo de regularização fundiária. No plano, seus moradores foram classificados com rendimento de 3 a 5 salários-mínimos, mas o condomínio se encontrava pouco ocupado. Pelos padrões de casas instaladas com piscinas, acredita-se que o perfil de renda possa ser superior ao registrado no diagnóstico. O Clube dos 50 e Aldeia do Engenho são condomínios informais implantados para alta renda.

Figura 34 – Período de implantação aproximada dos assentamentos informais de Confins.



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDESisema e IBGE, 2021.

Figura 35 – Rendimentos médios dos assentamentos informais de Confins.



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDESisema e IBGE, 2021.

Os assentamentos informais de alta renda em Confins chamam atenção. São empreendimentos iniciados entre as décadas de 1980 e 1990, quando o município de Confins se emancipava, o planejamento ambiental da APA Carste consolidava um processo de lutas de ambientalistas e a expectativa de desenvolvimento econômico da região crescia com o aeroporto implantado. A Lei Federal nº 6766/79 já previa uma série de sanções para o promotor dos parcelamentos do solo informal, mas elas não foram suficientes para impedir o desenvolvimento desses condomínios, embora todos eles tenham processos de fiscalização/regularização fundiária junto à Agência RMBH e Ministério Público Estadual. É certo que a informalidade traz uma série de insegurança jurídica para a população de baixa renda, sobretudo no que se refere à sua forma de morar. Mas o que levaria a alta renda à uma situação de informalidade? A avaliação leva às seguintes direções:

1 – A insegurança jurídica em relação à propriedade é nula, pois apesar de não existir uma matrícula para cada lote dos condomínios, cada proprietário passa a ser dono de uma fração ideal da gleba onde se implantou o empreendimento. Neste sentido, são proprietários legítimos;

2- As sanções previstas na Lei Federal nº 6766/1979 visam proteger o direito do consumidor, que são os adquirentes dos lotes. Até então - e mesmo com as alterações na lei promovidas em 2021- as punições são previstas para os promotores dos parcelamentos. Em alguns casos, como o do Clube dos 50, a figura do empreendedor e consumidor se confundem, já que foi a própria associação de amigos que promoveu o empreendimento para seu usufruto. Ainda assim, pouco se vê a aplicação das penas de reclusão para os empreendedores informais. A partir da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Compromisso de Anuência Corretiva (CAC), a pena se restringe a alguma correção urbanística aos parâmetros previstos, quando possível, e ao pagamento de multa e compensações. Em locais em que esses empreendimentos não poderiam se implantar ou necessitariam ter um aproveitamento em termos de unidades abaixo do que se efetivou, a multa e as compensações passam a ser privilégios. Ressalta-se que o Condomínio Bernardino não obteve a autorização do IBAMA quando a havia solicitado antes de se fixar. A possibilidade dele ser regularizado mediante flexibilizações de parâmetros se constitui em favorecimento

para o infrator em detrimento dos benefícios difusos para toda a sociedade, como a preservação ambiental.

As flexibilizações provenientes, sobretudo, da Lei Federal nº 13467/2017 para possibilitar a regularização fundiária em área de proteção ambiental favorecem:

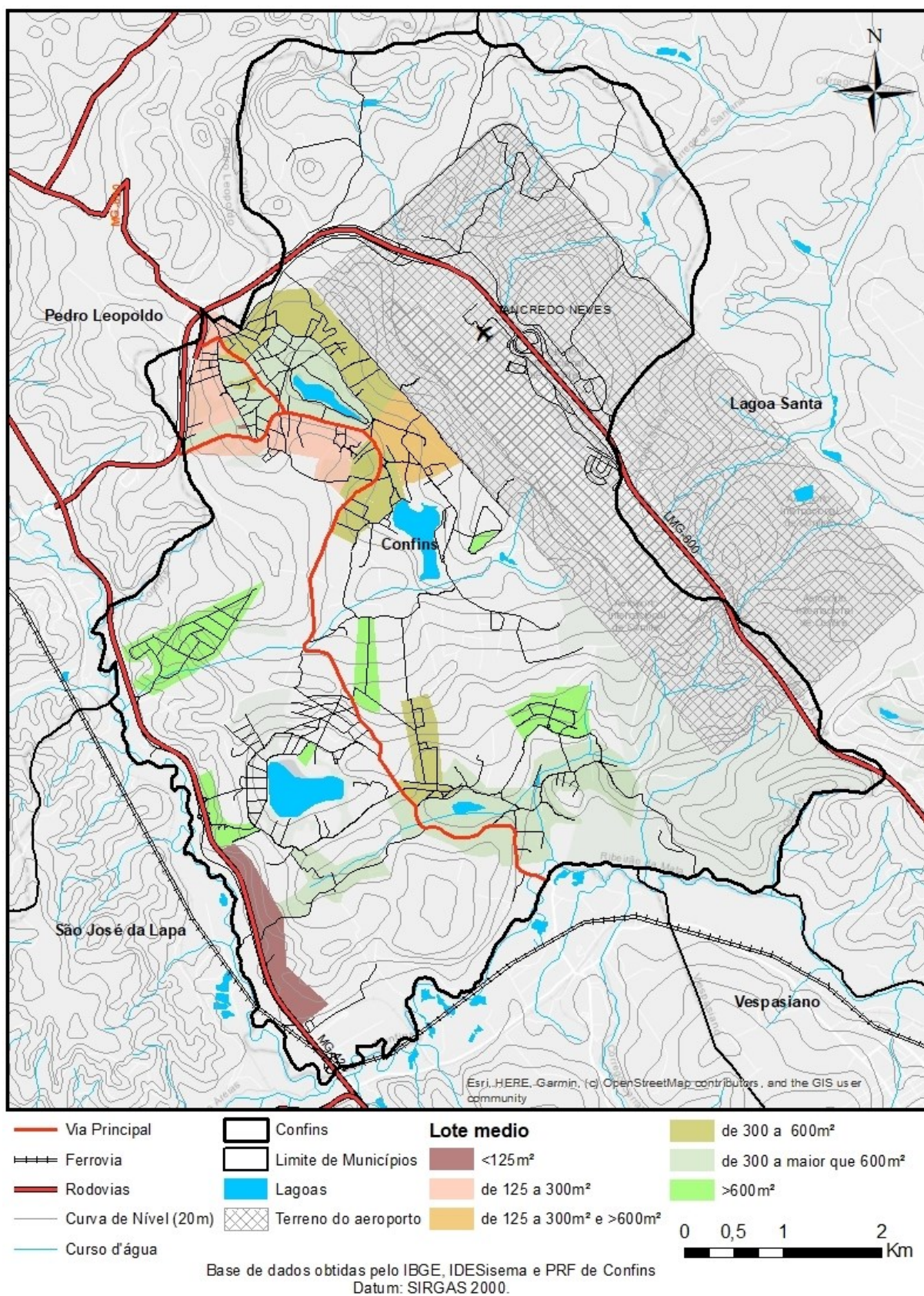
3- Os condomínios nasceram com a finalidade de serem segunda moradia, não afetando a forma de morar de seus proprietários, diferente do que costuma acontecer com os assentamentos informais ocupados pela baixa renda;

4- Esses empreendimentos costumam ser bons investimentos econômicos para os proprietários, que podem aguardar por anos para sua valorização. Ao ser concebido na informalidade, os valores de venda são inferiores aos praticados nos condomínios comercializados no mercado formal. No entanto, a expectativa certa de regularização futura já prevê a expectativa de valorização;

5- Por fim, os atributos ambientais resguardados pelo processo formal de ocupação do território, ao mesmo tempo que agregam valor a esses empreendimentos devido à sua inserção no sítio, reduzem a oferta de empreendimentos concorrentes no lugar.

No que se refere à infraestrutura urbana, há uma deficiência geral em todo o município. O maior dos problemas se refere à ausência de esgotamento sanitário. Esse é o principal componente de inadequação dos domicílios em Confins, tanto para a baixa como para alta renda, como se viu anteriormente. Porém, o tamanho dos lotes médios em cada assentamento varia, como mostra a figura 36. Há assentamento de baixa renda com lotes médios inferiores a 125m² junto à MG-424. Observa-se também uma variação do tamanho de lotes da sede e da região de Tavares, que vão desde 300m² até maiores que 600m². Os assentamentos de baixa renda ao redor da mancha urbana central, junto à sede possuem duas configurações. Os que se aproximam do terreno do aeroporto possuem lotes maiores, variando entre 300 e 600m². Os que estão do outro lado, opostos ao aeroporto são menores, com lotes entre 125 a 300m². Os condomínios de alta renda possuem áreas médias superiores a 600m². Destaca-se que os assentamentos com as menores áreas são os de baixa renda em encostas, próximos a regiões com melhor acesso.

Figura 36 – Tamanho médio de lotes nos assentamentos informais de Confins

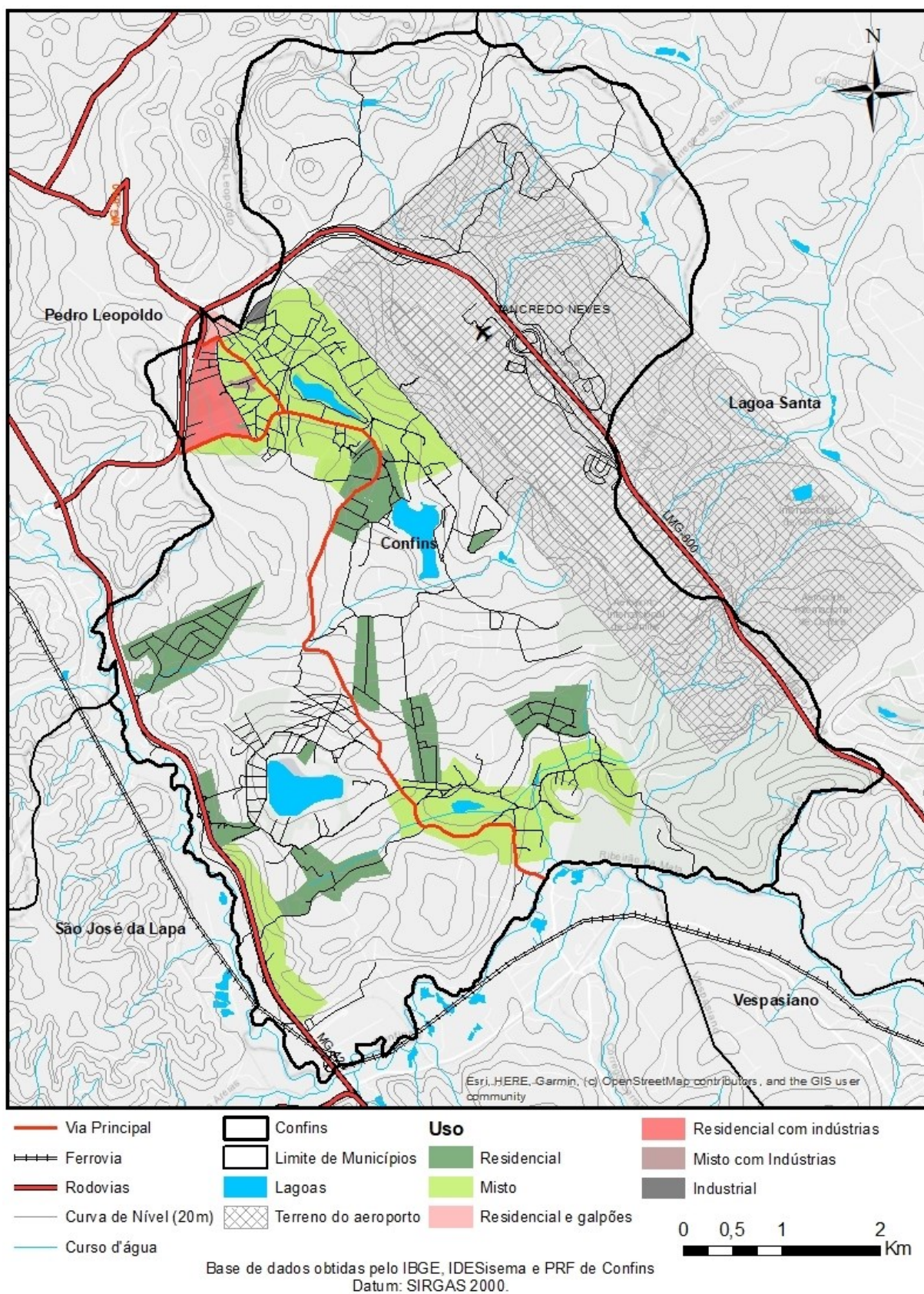


Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDISisema e IBGE, 2021.

As tendências de transformação da ocupação de Confins também se mostraram junto aos assentamentos informais analisados pelo Plano de Regularização Fundiária de 2009. A figura 37 mostra essa realidade, sobretudo próximo à LMG-800, nas bordas da mancha urbana da sede. Vê-se que junto à ocupação residencial se implantara um comércio ligado à rodovia e aeroporto, juntamente com o uso industrial.

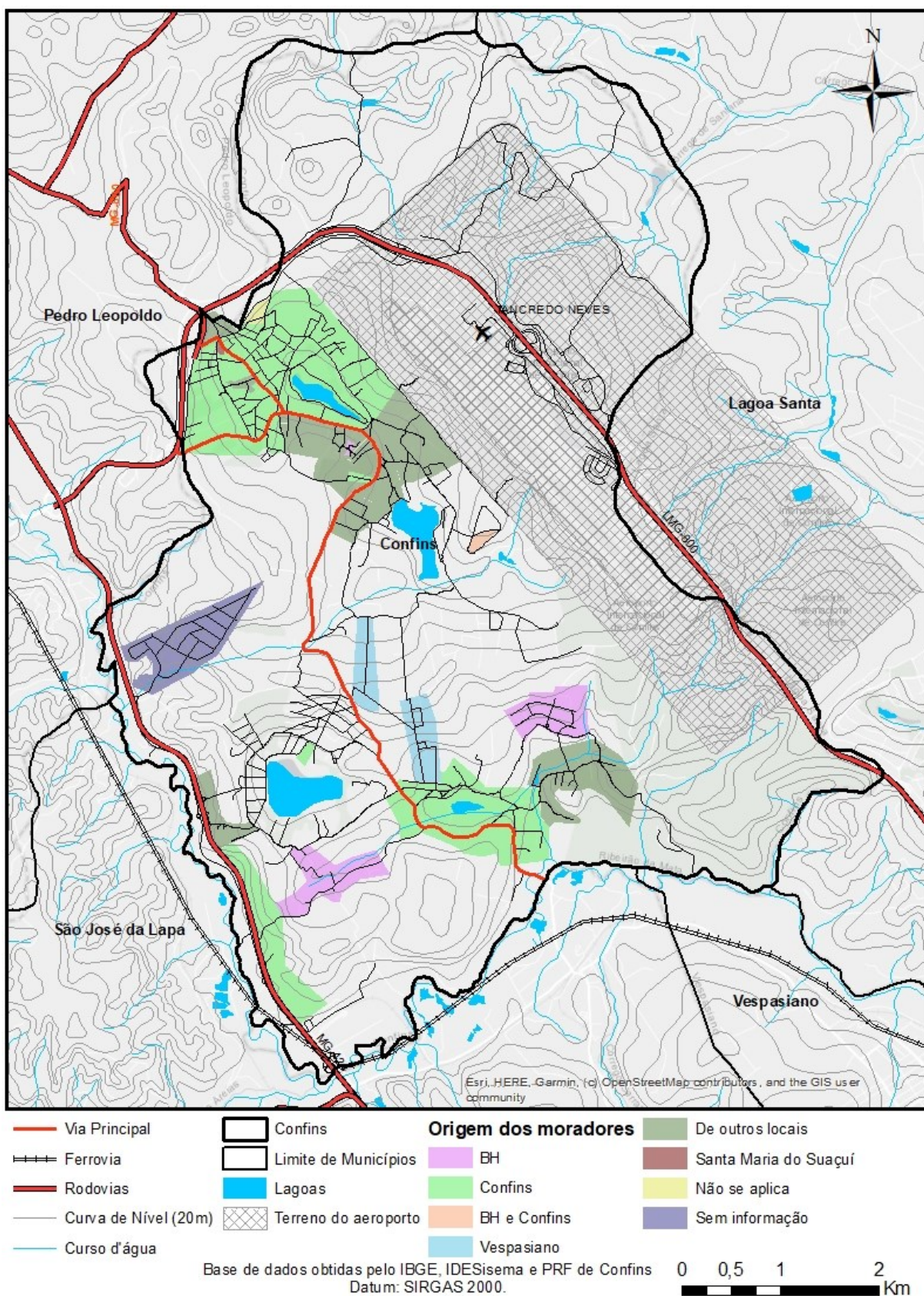
Outro dado que chama atenção é a origem das pessoas nos assentamentos informais em Confins, como mostra a figura 38. O Plano de Regularização Fundiária mostrou que, tanto nos assentamentos informais na sede urbana quanto em Tavares, as pessoas são provenientes do próprio município de Confins. Os assentamentos mais novos, relacionados com a implantação do aeroporto, no entanto, trazem pessoas de outros locais de Minas Gerais, sobretudo de municípios próximos. O mesmo acontece com as ocupações próximas à MG-424. Na região de Tavares e de Lagoa dos Mares, os assentamentos são compostos predominantemente por pessoas de baixa renda vindas de Belo Horizonte. Dois condomínios de alta renda informal recebem pessoas da classe média de Vespasiano. É importante essa avaliação da origem das pessoas. Até 2009, momento em que fora elaborado o Plano de Regularização Fundiária, a ocupação de Confins se deu por pessoas originárias da região e de suas proximidades. A abertura para o mercado fundiário internacional e a oferta de emprego e renda pretendidas com base nas previsões de desenvolvimento para o vetor norte, possivelmente alterará esse perfil.

Figura 37 – Uso do solo nos assentamentos informais de Confins



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDESisema e IBGE, 2021.

Figura 38- Origem dos moradores dos assentamentos informais em Confins

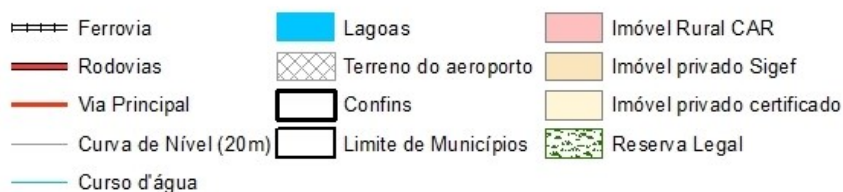
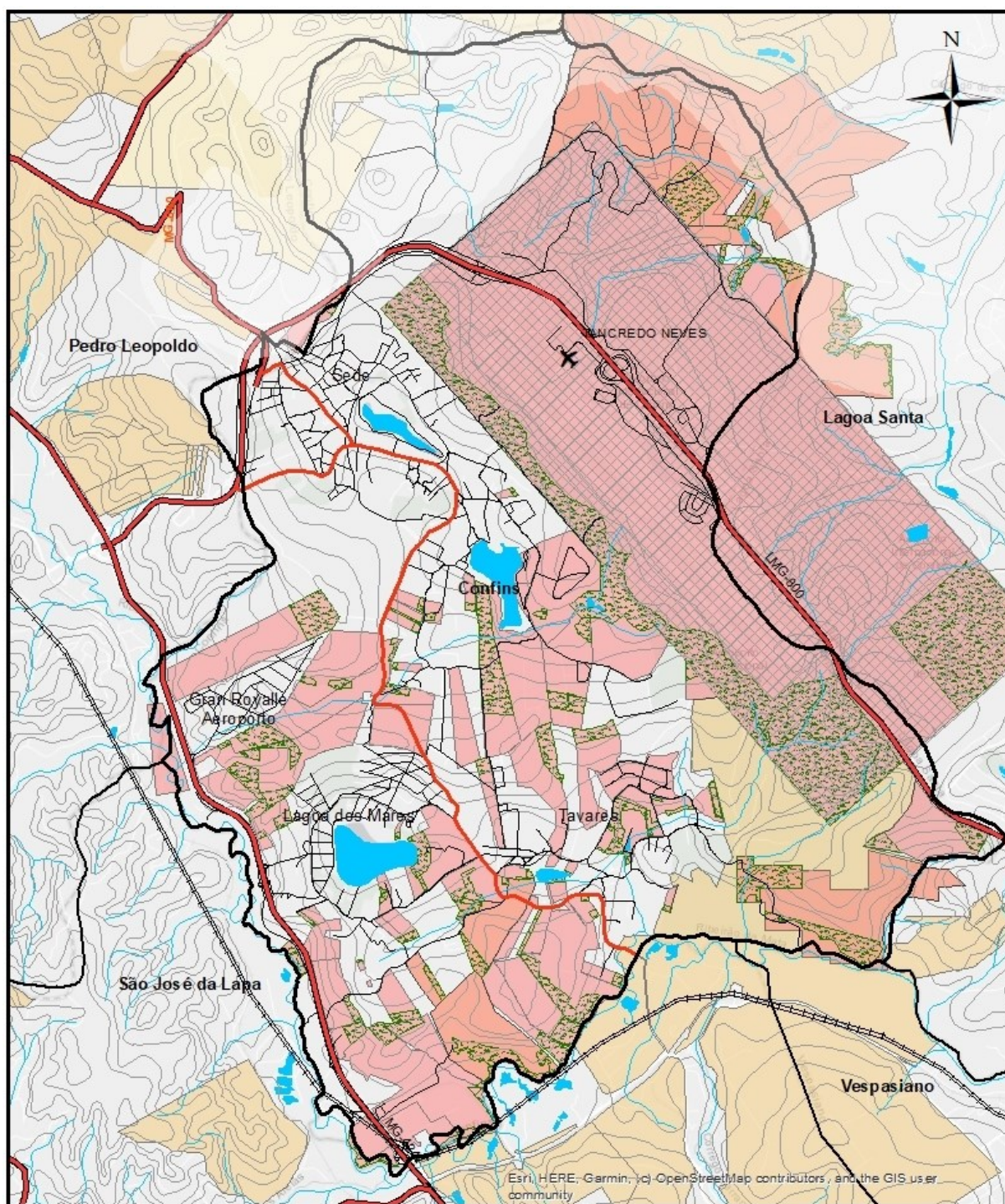


Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEDRU; FIP; MCidades (2009), IDESisema e IBGE, 2021.

4.4 Mercado imobiliário e grandes projetos para o vetor norte

Além da ampliação da relação de Confins com o aeroporto internacional por meio da LMG-0800, a preparação da base fundiária preconizada para a expansão/ocupação formal tem acontecido em duas direções: o cadastramento da propriedade rural junto ao CAR, como mostra a figura 39, e a REURB municipal. O fato de a totalidade do território municipal estar inserido no perímetro urbano e o uso rural ligado à produção agropecuária ter sido praticamente extinto, o cadastro no CAR passou a ser uma mera formalização para viabilizar o parcelamento do solo urbano ou outros processos formais de uso urbano. Ressalta-se que a Fundação João Pinheiro (2009b) observou uma crescente procura por regularização de imóveis no vetor norte devido ao aumento de oportunidade de negócios, gerando mobilização das prefeituras também, nesse processo. Assim, o crescimento da regularização fundiária está mais ligado à questão documental, para viabilização de negócios imobiliários formais, do que à condição urbanística para redução das inadequações habitacionais.

Figura 39 – Propriedade Rurais com cadastro nacional.



0 0,5 1 2 Km

Base de dados obtidas pelo IBGE, IDESisema, INCRA e SICAR.
Datum: SIRGAS 2000.

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE, IDESisema, INCRA e SICAR, 2021.

A preparação dos imóveis em Confins junto ao CAR obriga a demarcação das áreas de Reserva Legal. Observa-se que essa definição, ao ser feita pelo proprietário do imóvel, tem gerado Reservas Legais desconexas entre si (ver figura 39), o que dificulta a própria formação de áreas verdes e corredores verdes como elementos estruturadores da ocupação urbana. O projeto específico de expansão urbana definido no art. 42B do Estatuto da Cidade poderia nortear a localização das Reservas Legais dentro do perímetro urbano municipal.

Ressalta-se que o crescente interesse do mercado imobiliário qualificado em Confins pode ser observado na preparação das bases fundiárias, na implantação de infraestrutura, mas sobretudo nas ações e projetos previstos para o desenvolvimento do vetor norte da RMBH.

O vetor norte da RMBH se desenvolveu mediante diferentes ações públicas articuladas com a iniciativa privada. Destaca-se a implantação da fábrica de aviões em Lagoa Santa na década de 1930¹² por Getúlio Vargas, a implantação da Pampulha por volta da década de 1940 e do Mineirão na década de 1960, a própria implantação do aeroporto de Confins e a implantação da Cidade Administrativa no final da década de 2000.

O conjunto de projetos previstos e/ou em implantação no vetor norte da RMBH faz parte do plano econômico estratégico macroestrutural para a RMBH com o foco no vetor norte. Esse plano fora contratado pelo Governo de Minas em paralelo ao desenvolvimento do PDDI/RMBH, tendo sido desenvolvido por uma consultoria de Cingapura em 2010, a Jurong International. Seu foco é orientar e subsidiar as políticas públicas com a finalidade de desenvolvimento econômico a partir de grandes projetos urbanos estruturados dentro do conceito de aerotrópole. Esse projeto está sendo gerenciado pela Agência RMBH. O conceito de aerotrópole foi cunhado por John D.

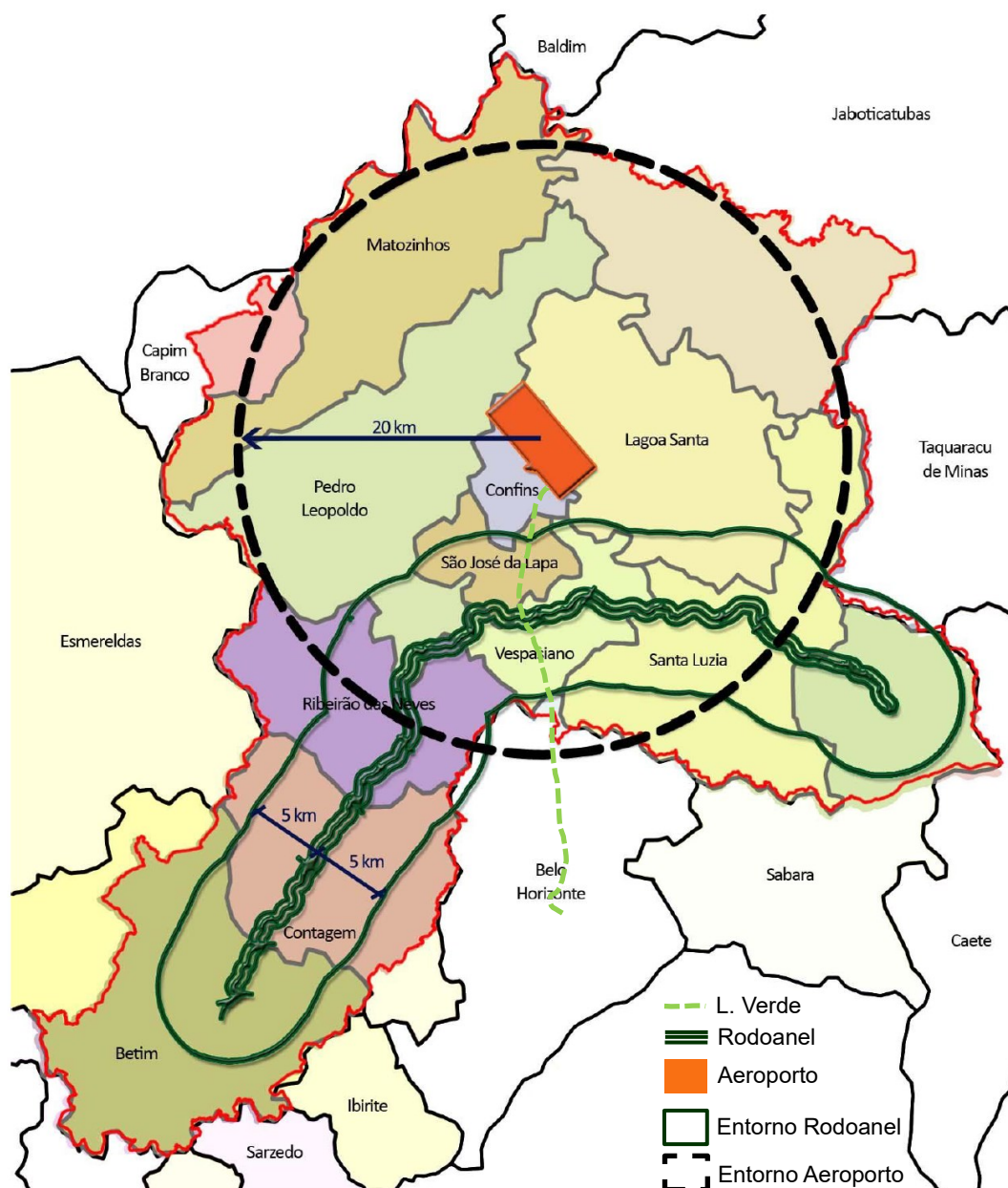
¹² Como mostra o Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica (2016), A fábrica de aviões implantada em Lagoa Santa apresentou algumas dificuldades em sua produção, incluindo a necessidade de implantação de infraestrutura no município, e teve sua atividade encerrada em 1951.

Kasarda (2006) e diz respeito ao desenvolvimento urbano e regional que tem como centro a atividade aeroportuária. O desenvolvimento industrial, de comércio e de serviços possibilitados ou otimizados pela rápida conexão aérea com diferentes lugares no planeta favorece a implantação de centros urbanos com atividades relacionadas à fabricação ou manutenção de aeronaves, indústrias biofarmaceuticas, hotelaria, atividades de lazer e moradia.

O plano macroestrutural propõe a implantação faseada da aerotrópole até 2030. Para isso, considera como área de estudo o entorno de 5km do rodoanel proposto e um raio de 20Km a partir do centro do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), como mostra a figura 40.

O plano trata da salvaguarda de áreas para conexão externa (relacionadas à expansão do aeroporto e implantação da aerotrópole) e interna (relacionadas às áreas para implantação do sistema de rodovias e ferrovias ao longo dos corredores, conectando a área de estudo direta ou indiretamente com outras cidades do país). Os dois principais corredores para implantação da aerotrópole são a Linha Verde e o rodoanel proposto no PDDI.

Figura 40 - Área de Estudo baseada nos municípios influenciados pelo raio da aerotrópoli do AITN e o Rodoanel



Fonte: JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 2. Inserção da legenda e da Linha Verde pela autora, 2022.

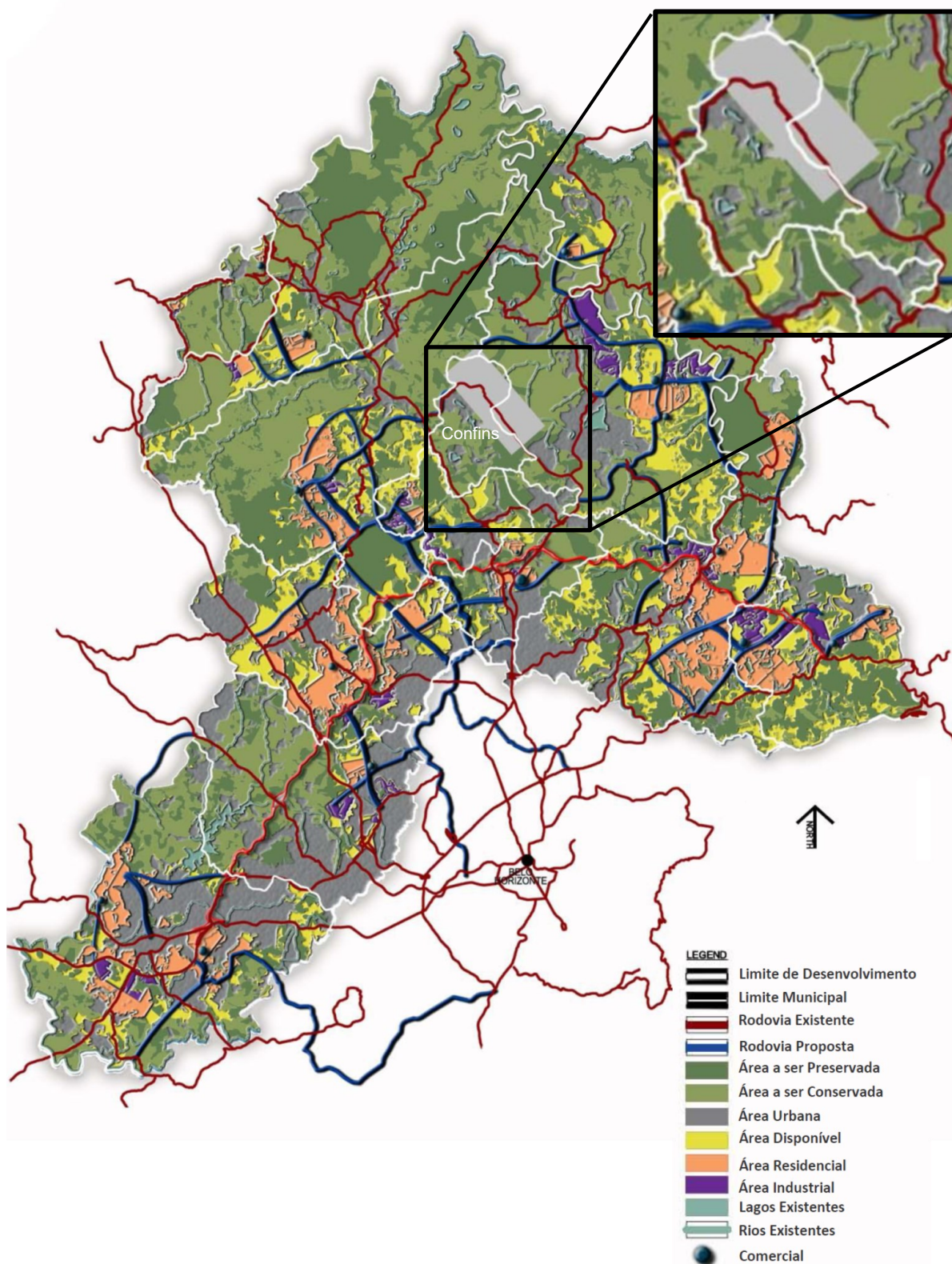
A Linha Verde é uma conexão Norte-Sul que articula o AITN ao Centro Administrativo de Minas Geras (implantado na década de 2010), e à metrópole Belo Horizonte. A ligação a sul com o Rio de Janeiro possibilitaria o acesso de mão de obra qualificada para as empresas que, com o tempo, estabelecerá moradia junto a suas famílias na região. Neste sentido, o plano propõe um zoneamento de usos, com áreas

residenciais próximas às áreas industriais, distribuídas no território, como mostra a figura 41. O plano ressalta:

as zonas predominantemente industriais cercam as municipalidades de Confins, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, Contagem e Sabará. Estes receberão suporte de Betim, Santa Luzia, Ribeirão das Neves e parte de Matozinhos. Esta também será uma boa oportunidade para atualizar os desenvolvimentos residenciais existentes em Ribeirão das Neves para melhorar a imagem da municipalidade. (JURONG; GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2010, p. 2012).

Pela proposta, Confins se apresenta como área essencialmente a ser conservada e preservada, contendo a mancha de ocupação urbana atual e com a presença do aeroporto. O AITN, apesar de não ser identificado como área industrial foi instituído como o primeiro aeroporto indústria da América Latina (COTA, 2020) em maio de 2020, como o plano havia previsto. Com isso, as empresas que exportam produtos manufaturados se utilizando de matéria prima de importação instaladas dentro do terreno do sítio do aeroporto terão benefícios fiscais. Para isso, o aeroporto conta com uma área disponível de 750mil m², com expectativa de atração de 250 empresas ao longo dos anos. Algumas fábricas já estão em processo de instalação no aeroporto, como a Bravo Motor Company, que produz carros elétricos e a Amerisolar Brasil, responsável pela fabricação de painéis solares (COTA, 2020).

Figura 41 – Plano Estrutural Proposto (Ano 2030)



Fonte: JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 211. Adaptação da dimensão da legenda e destaque de Confins pela autora.

Como vantagem para o desenvolvimento ao longo do corredor da Linha Verde, o plano destaca o direcionamento do crescimento urbano para regiões com baixos valores imobiliários, se comparado com a metrópole. Destacam-se Vespasiano e São José da Lapa como capazes de oferecer qualidade de vida similar à de Belo Horizonte, com custo de imóveis mais baixos e proximidade com áreas de preservação. Entretanto, as normas urbanísticas e as infraestruturas já implantadas e a serem implantadas fomentadas pelo Poder Público Estadual têm gerado a valorização da terra urbana.

A gestão social desse processo de valorização é de suma importância, sobretudo para viabilizar moradias adequadas para os trabalhadores e pessoas de menor poder aquisitivo. Uma vez que as propostas de desenvolvimento econômico em países menos desenvolvidos como o Brasil, no lugar de combaterem a pobreza, têm potencializado o crescimento do circuito inferior da economia, o poder público necessita de políticas redistributivas para enfrentar esse ciclo. O Estatuto da Cidade apresenta contribuições neste sentido, principalmente ao traçar diretrizes como a garantia de direito às cidades sustentáveis, a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Esses aspectos são importantes tanto pela questão social, mas também ambiental. Ao atrair pessoas para o vetor norte que, via mercado imobiliário formal, não terão condição de moradia, as áreas de proteção e conservação como previstas para Confins, por exemplo, serão pressionadas pela ocupação informal.

O plano econômico prevê em Vespasiano, próximo ao entroncamento do Rodoanel proposto e da Linha Verde, um centro comercial de nível 1, em local denominado de ZCR (Zona Comercial Regional), voltado para o atendimento de todos os que vivem na área de estudo. O corredor é importante também para as operações de logística, frete, entregas e desenvolvimento de empresas relacionadas à aviação dentro da aerotrópole.

O Rodoanel teria o papel de conectar Betim, Contagem e Ribeirão das Neves a oeste até Santa Luzia e Sabará a leste, passando pela Cidade Administrativa. Ao longo deste corredor foi previsto o desenvolvimento de centros de segunda ordem, complementando os núcleos primários de crescimento. Indústrias com produção

menos sensível ao tempo ou que não necessitam de proximidade com o centro do corredor econômico poderiam se implantar, sobretudo a oeste em Contagem. O local já conta com infraestrutura, mão de obra e espaço disponibilizado a bom preço, conforme destaca o plano. É importante considerar que a centralidade a ser potencializada ou desenvolvida no vetor oeste teria uma importância regional inferior à da centralidade norte. A leste, onde se localiza Sabará, o plano macroestrutural prevê o desenvolvimento de um hub empresarial agrotecnológico, atuando como plataforma para facilitar a transformação da agricultura tradicional em agronegócio de alta tecnologia. O desenvolvimento habitacional ao longo deste eixo seria concentrado em Betim e Santa Luzia, suprimindo a mão de obra necessária para Contagem e Sabará, evitando grandes deslocamentos. Segundo o plano, a alocação de postos de trabalho e centros de emprego perto de desenvolvimentos residenciais ajuda a reduzir o tempo diário de deslocamento e diminuir o engarrafamento ao longo das estradas, especialmente durante as horas de pico da manhã e à noite.

Para que esse raciocínio seja completo, no entanto, deve-se considerar o nível de qualificação técnica exigida para o funcionamento das empresas frente à força de trabalho disponível (que não costumam ser compatíveis), a crescente diminuição da demanda por empregos decorrentes do desenvolvimento tecnológico e a falta de acesso à moradia digna por grande parte da população. Como abordado no capítulo 2, observa-se um processo de produção e desenvolvimento econômico cada vez mais excludente, que tem gerado o crescimento do circuito inferior da economia, que é a própria pobreza. Isso significa que se as propostas não forem acompanhadas por políticas redistributivas e de combate à pobreza, os objetivos de melhoria da mobilidade, por exemplo, não serão alcançados.

Para ficar mais claro, a especulação imobiliária é pautada na valorização de imóveis em áreas pouco valorizadas. Essa dinâmica de valorização imobiliária, que gera rendimentos para proprietários de terrenos e empresários do setor, é responsável pelo constante crescimento periférico e expulsão de população de menor poder aquisitivo para locais ainda mais distantes e/ou sem infraestrutura. É também responsável pela formação das favelas, geralmente em locais de relevância ambiental e/ou desinteressantes ao mercado imobiliário formal devido às restrições advindas da regulação urbanística. O plano macroestrutural, ao avaliar a necessidade de

salvaguardar áreas para o desenvolvimento da aerotrópole e seus eixos de desenvolvimento, entende que se for disponibilizada maior oferta de áreas para moradia do que a demanda projetada, os preços seriam mais baixos e as favelas ou ocupações informais não seriam desenvolvidas.

O ponto importante a se notar através deste exercício é que a provisão da área disponível para desenvolvimento deveria sempre exceder a procura de mercado para assegurar que os valores da área não sejam elevados irracionalmente e que o nível de desenvolvimento planejado não seja diminuído. Isso também ajuda uma área urbana a evitar o desenvolvimento de efeitos desagradáveis da expansão urbana como favelas, onde grupos de menor renda são forçados a sair devido à provisão insuficiente ou absoluta incapacidade financeira. (JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 126).

A lógica de mercado baseada na oferta e na procura, no entanto, já se mostrou incapaz de impedir o crescimento informal das cidades. Diferentes estudos mostram a quantidade de imóveis formais vazios, seja em áreas centrais ou mesmo nas bordas junto a condomínios fechados, por exemplo, e um processo de expansão urbana muito além da demanda de crescimento acompanhado da expansão das áreas informais, sobretudo para a baixa renda. Assim, o plano elaborado pela Jurong se fundamenta estrategicamente de maneira incompleta, reforçando os estigmas associados à população de baixa renda. Como consta no capítulo 7 do plano, não foi aconselhada a implantação de habitação de interesse social nas áreas que receberão projetos de desenvolvimento (e que por isso serão infraestruturadas) devido a estigmas. Coerente seria ofertar moradias de interesse social com qualidade suficiente para enfrentar esse problema.

Outros pontos para considerar ao planejar e implantar projetos de desenvolvimento em áreas específicas são:

1. Projetos de moradia de baixa renda deveriam ser evitados devido ao estigma associado e às percepções negativas. Além disso, tais projetos geralmente requisitavam investimentos pesados em termos de infraestrutura e instalações públicas. É melhor tê-los espalhados como projetos de desenvolvimento em pequena escala dentro de áreas já desenvolvidas[...]. (JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 248).

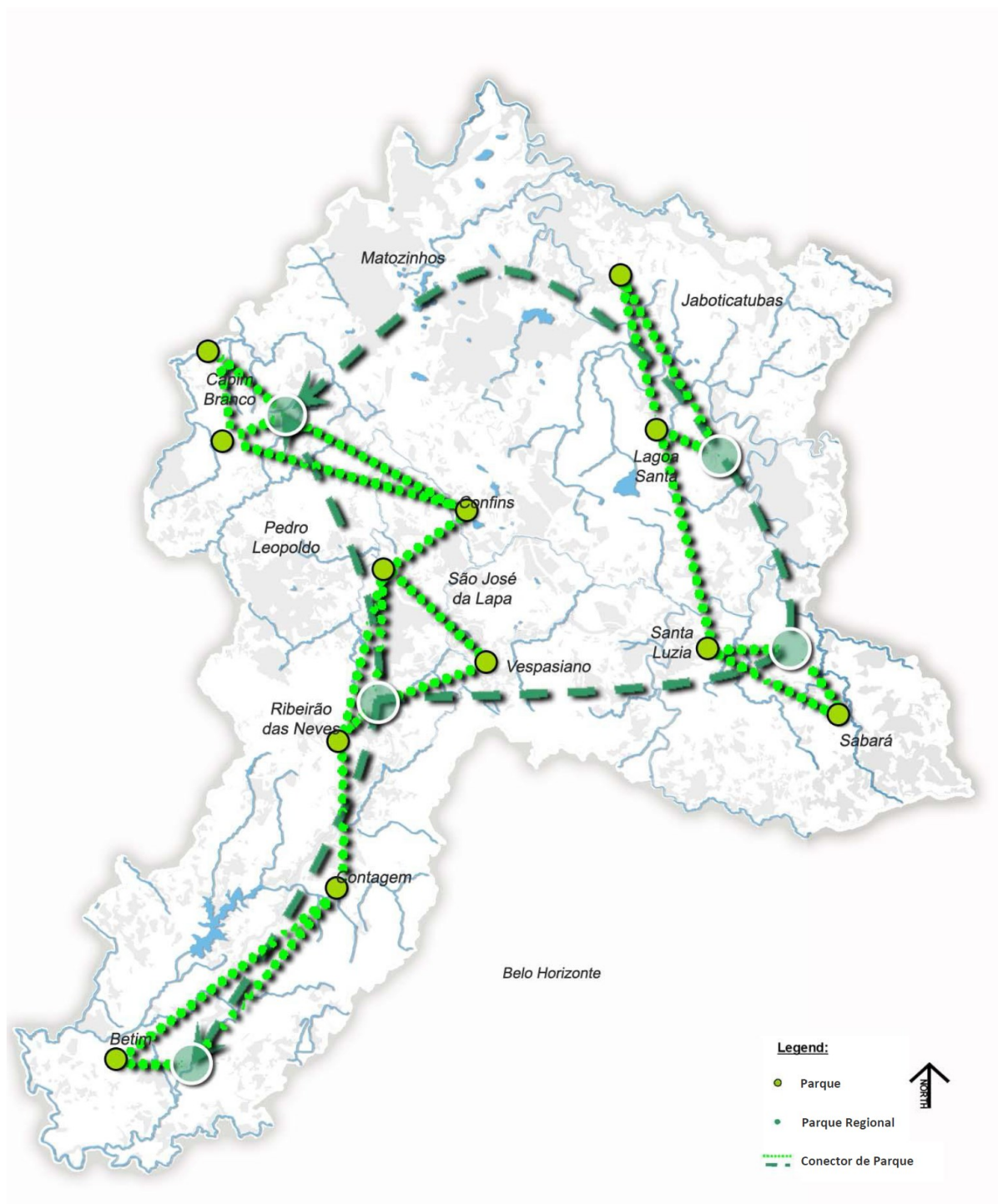
A questão da imagem associada ao lugar não é algo que deve ser ignorado. Costa (2014?) analisa que o vetor norte se constituiu como periferia metropolitana,

recebendo da década de 1970 a 1990 conjuntos habitacionais e outras formas de morar voltados à população de baixa renda. A elevação dos preços dos imóveis pode repercutir na expulsão desse perfil de população da região. O processo de gentrificação decorrente dos investimentos na transformação da paisagem urbana planejada para o vetor norte, embora traga efeitos negativos para as populações mais vulneráveis, torna-se um desejo manifestado por diferentes gestores públicos, como mostra a Fundação João Pinheiro (2009b). Tirar o estigma do vetor norte como o “local do pobre” compõe a transformação prevista para o lugar. Em 2012 ouviu-se, diretamente do prefeito de Vespasiano à época, que o empreendimento Alphaville Vespasiano era importante para mudar a imagem de “favela” que o município carregava, sendo esse, um interesse público. Essa forma de pensar e agir sobre a paisagem urbana foi percebida por movimentos sociais em prol da moradia para população de baixa renda, que tem se articulado para que haja a produção de moradias populares (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009b).

Além do desenvolvimento industrial e de moradias com outros usos compatíveis, o plano macroestrutural propõe também um sistema de espaços verdes como mostra a figura 42. Confins é inserido nessa estrutura com a implantação de um parque aparentemente de porte local, conectado diretamente a três outros parques, sendo um deles de porte regional. Não se observa, no entanto, a proposta de corredores ou conexões diretas, por exemplo, com a vizinha Lagoa Santa, importante dentro do contexto da APA Carste. A proposta de articulação de parques é interessante, porém simplista se comparado com os conceitos e complexidade da relação ambiental e cultural retratado pelo PDDI, por exemplo¹³. Por outro lado, ela pode ser considerada uma proposta mais realista no que se refere à compatibilização do funcionamento do aeroporto com as questões envolvendo a preservação e proteção ambiental. Há um conflito evidente entre as duas atividades pois, enquanto a primeira exige um cuidadoso controle da fauna para evitar acidentes, o segundo propõe a manutenção de ambientes adequados para própria reprodução da fauna.

¹³ As propostas do PDDI para Confins são analisadas no capítulo 5.

Figura 42 – Rede verde integrada conceitual

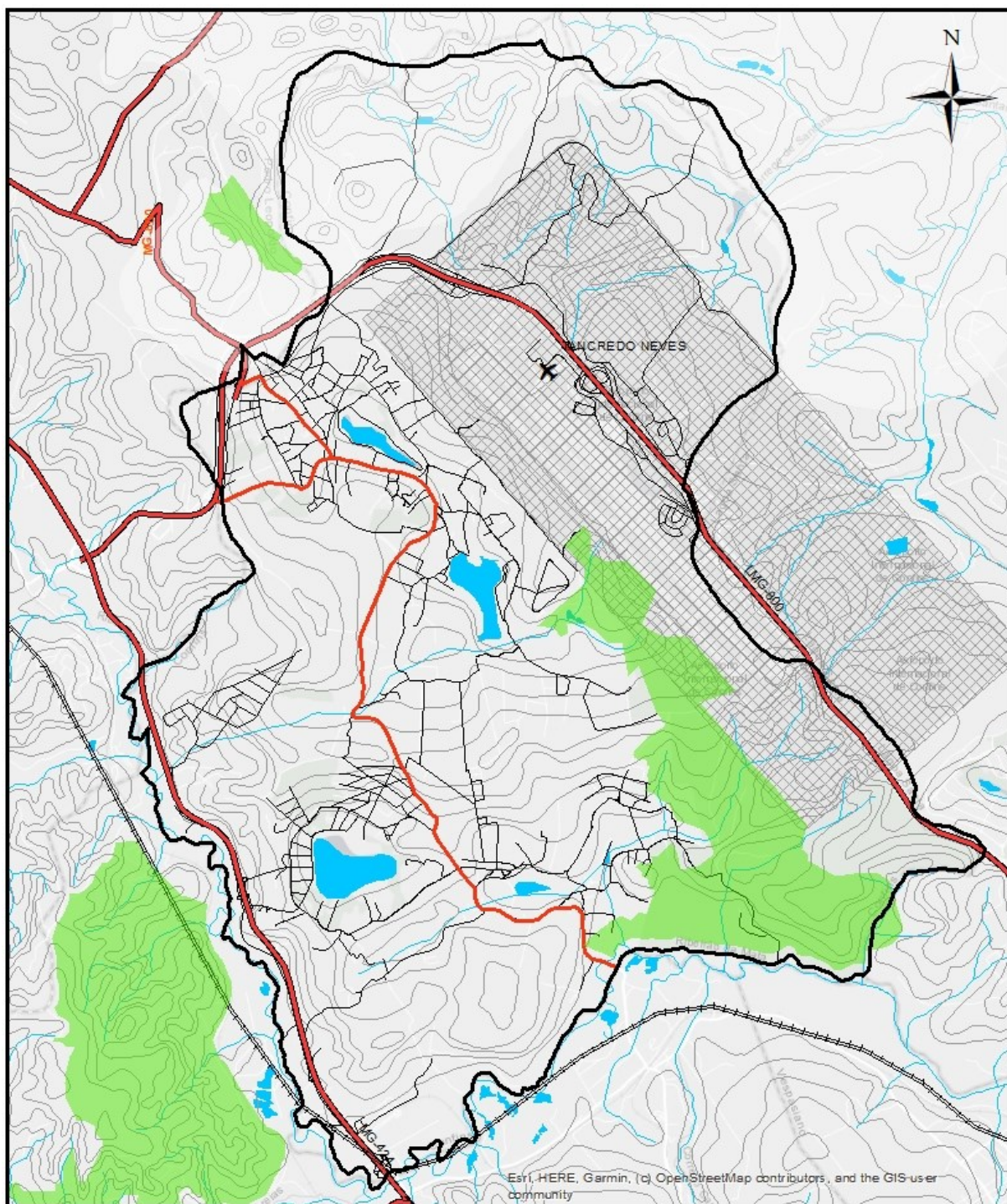


Fonte: JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 216.

Neste sentido, merece destaque a revogação do Decreto Estadual nº 45.097/2009 em 2020. Como compensação pelas obras públicas no vetor norte, sobretudo a da Linha Verde e da Cidade Administrativa, o governo instituiu, por meio de decreto de 2009, o

Sistema de Áreas Protegidas (SAP) e as áreas de conectividade ambiental. Grosso modo, nas áreas do SAP, estavam proibidos os parcelamentos do solo. Nos corredores de conexão ambiental e na faixa de 5km de largura ao longo do rodoanel proposto, os parcelamentos estariam sujeitados a um controle especial no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos. A área demarcada para o SAP em Confins pode ser observada na figura 43. No entanto, o pelo Decreto Estadual nº 48.063/2020 revoga o SAP e seus corredores de conexão, instituindo como áreas prioritárias para criação de UCs e conservação da biodiversidade as áreas identificadas como Cauaia, Serra da Lagoa Dourada e Serra de Baldim. Desse modo, a área de SAP identificada na porção sul do terreno do AITN e do município de Confins deixa de ter esse destaque e não se torna preferencial para a criação de UCs, ainda que conste no plano macroestrutural como parque na rede verde integrada. Isso mostra uma tendência de flexibilização formal da relevância da proteção ambiental pelo governo mineiro, possivelmente pelos conflitos inerentes ao desenvolvimento econômico ligados à aerotrópole. Essa tendência, no entanto, não parece se dar pela necessidade de ampliação de áreas para ocupação urbana e implantação de clusters industriais, pois o plano macroestrutural mostra uma vasta disponibilidade de áreas para diferentes tipos de ocupação (ver tabela 1). No caso do município de Confins, considerada a fragilidade ambiental do sítio, o plano prevê que a maior porção do seu território é destinada à conservação, ou seja, para ocupação e utilização de recursos de maneira sustentável, embora não fique explícito como esse modelo é possível ou viável neste território.

Figura 43 – Áreas demarcadas como SAP vetor norte.



- | | |
|--|--|
|  Via Principal |  Confins |
|  Ferrovia |  SAP |
|  Rodovias |  Lagoas |
|  Vias |  Terreno do aeroporto |
|  Curva de Nível (20m) | |
|  Curso d'água | |

0 0,5 1 2 Km

Base de dados obtidas pelo IBGE, IDESISema e IEF.

Datum: SIRGAS 2000.

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

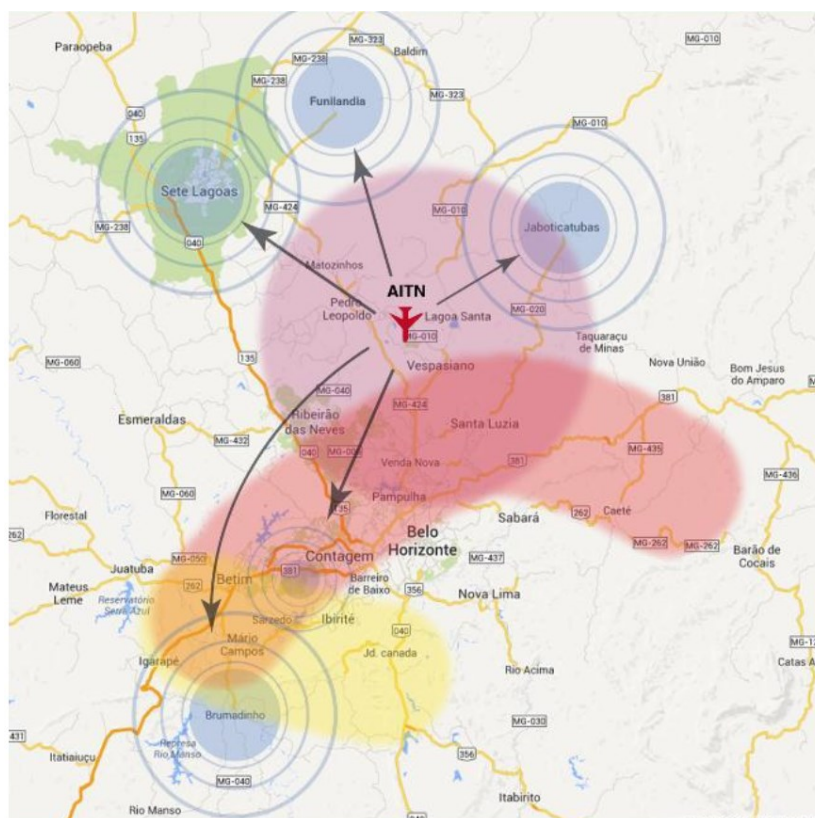
Tabela 1 – Visão geral da área disponível no local de estudo

Categoria	Total (ha)	Porcentagem (%)
Área urbanizada	42.612,71	20,3
Área a ser preservada	64.255,33	30,5
Área a ser conservada	59.605,57	28,3
Área satisfatória para desenvolvimento	43.912,38	20,9
Total	210.385,98	100

Fonte: Relatório Geral de Avaliação Ambiental (2009), da Praxis Consultoria Ltda. apud JURONG; GOVERNO DE MINAS, 2010, p. 152.

Como uma progressão do Plano Macroestrutural, o governo de Minas contratou a CH2MHILL do Brasil Engenharia Ltda, para o desenvolvimento do Master Plan Econômico da RMBH entre 2012 e 2013. Não foi possível o acesso ao master plan econômico na íntegra, mas observa-se uma ampliação da área de estudo nessa segunda etapa, com o prolongamento do eixo oeste do rodoanel proposto para o eixo sul metropolitano (ver figura 44). À época foi aberto um processo de licitação para implantação do rodoanel norte da RMBH, que fora interrompido por impactos da alteração da solução técnica sobre os valores de referência do edital de licitação. No final de 2020 abriu-se um novo processo de licitação para implantação e concessão do rodoanel, incluindo agora, o anel viário sul, com investimentos públicos baseado no acordo judicial com a empresa Vale S/A como compensação pelos danos advindos pelo rompimento da barragem de rejeitos em Brumadinho.

Figura 44 – Ampliação da área de estudo do plano macroestrutural



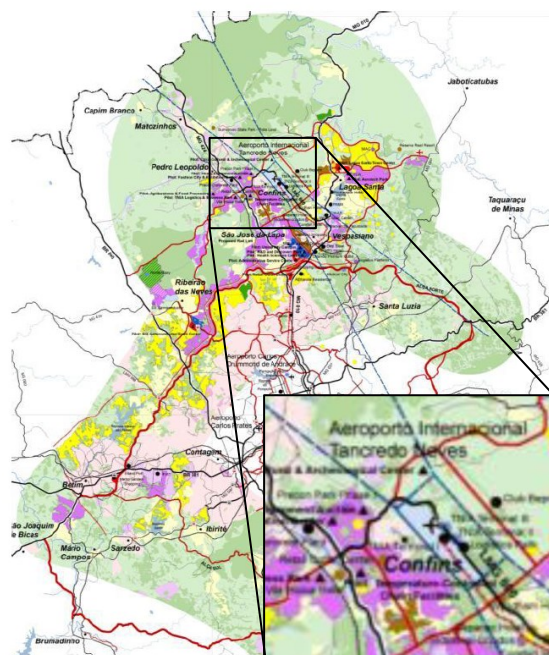
Fonte: GOVERNO DE MINAS, 2014.

Para Confins, a proposta preliminar de macrozoneamento estabelece uma zona de desenvolvimento econômico, como mostra a figura 45. Nela se previu a criação de um centro microrregional ligado à Fashion City, com a oferta de serviços de suporte ao centro de logística e moda, como mostra a figura 46. Confins seria um dos centros econômicos previstos para alavancar investimentos públicos e privados existentes, fomentando novos centros econômicos industriais.

Em três áreas alvo, a CH2MHILL elaborou também um plano de concepção, como diretriz para a ocupação do território. Essas áreas foram o Centro Espacial e de Defesa em Lagoa Santa, o Centro da Aerotrópole no entroncamento do Rodoanel com a Linha Verde (entre a MG-424 e a MG-010) e o Centro de Microeletrônica e TI em Ribeirão das Neves. É importante ressaltar que a escolha das três áreas para esse detalhamento não ficou clara, uma vez que não possui relação direta com as hierarquias de centros destacadas na figura 46. Ressalta-se que a expansão das atividades do aeroporto, já em curso, implica na ampliação do controle do uso e ocupação do solo no município de Confins e, possivelmente, poderá repercutir em

conflitos relacionados à gestão ambiental. Nesse sentido, discutir o uso e ocupação do solo de Confins com a sociedade, na escala de projeto urbano, passa a ser importante no processo de planejamento e gestão do território.

Figura 45 – Plano preliminar de macrozoneamento



Plano de macrozoneamento preliminar

Fonte: GOVERNO DE MINAS, 2014. Destaque em Confins pela autora.

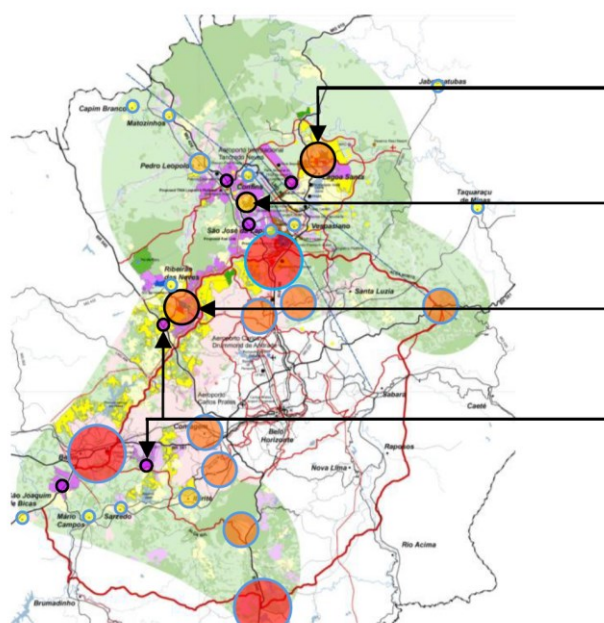
Conceitos de macrozoneamento

- Programa de desenvolvimento econômico de 20 anos (demanda de 174 km² de terreno) distribuído em unidades de terreno para desenvolvimento (940 km²) ao longo do corredor do Rodoanel do Vetor Norte
- Uso de solo para desenvolvimento econômico concentrado principalmente nas vizinhanças do AITN e ao longo do Rodoanel do Vetor Norte
- Uso de solo residencial integrado ao uso do solo para desenvolvimento econômico

Legenda para uso do solo

	Zona de Desenvolvimento Econômico Proposta (Proposed Economic Development Area)
	Zona Urbana de Uso Misto Proposta (Proposed Urban Mixed Use Area)
	Zona Comercial Proposta (Proposed Commercial Area)
	Zona Institucional Proposta (Proposed Institutional Area)
	Zona Residencial Proposta (Proposed Residential Area)
	Espaços Abertos Propostos (Proposed Open Space)
	Área Não Edificável sujeita a estudo (Non Buildable Area Subject to Further Study)

Figura 46 – Ajustes recomendados para as centralidades do Plano Metropolitano



Ajustes recomendados às centralidades

Fonte: GOVERNO DE MINAS, 2014. Destaque em Confins pela autora.

Ajustes recomendados para as centralidades do Plano Metropolitano

Promover a centralidade de Lagoa Santa de "centro microrregional" para "subcentro metropolitano". Proporcionar uma oferta de serviços mais completo para dar suporte ao centro econômico aeroespacial e de defesa.

Criar um novo "centro microrregional" na área da Fashion City. Proporcionar uma oferta de serviços apropriados para dar suporte ao centro de logística e moda.

CONFINS/MG

Promover a centralidade de Ribeirão das Neves de "centro local" para "subcentro metropolitano". Proporcionar uma oferta de serviços mais completa para dar suporte ao centro econômico de TI e microeletrônica.

Criar novos "centros industriais locais" em toda a zona de desenvolvimento econômico para criar pátios de serviços para caminhões, segregando as instalações de serviço de transporte por caminhão das centralidades não industriais.

Legenda

	Centralidades do Plano Metropolitano		Subcentro metropolitano
	Centralidades propostas		Centro microrregional
	Centro metropolitano		Centro local

A expectativa de implantação de grandes projetos urbanos e infraestrutura previstos para Confins e todo o vetor norte da RMBH gera, ao longo do tempo, expectativas e

ações diretamente relacionadas ao mercado imobiliário. Os agentes qualificados do mercado se constituem atores importantes na viabilização dos projetos propostos, pois são essencialmente os responsáveis por ofertar unidades habitacionais, industriais, comerciais e de serviços. São responsáveis também pela implantação de infraestrutura básica em novos parcelamentos do solo. Ainda em terras públicas ou empreendimentos governamentais, também têm importância mediante atuação conjunta via concessão e parcerias público-privadas preconizadas no próprio planejamento de desenvolvimento econômico pelo governo estadual, como acontece com o AITN.

Neste sentido, a pesquisa *O mercado da Terra na RMBH: estudo de caso no entorno do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins)*, elaborado pela Fundação João Pinheiro (2009) analisa o histórico e os resultados da implantação de grandes projetos no vetor norte da RMBH e auxiliará na leitura dos possíveis efeitos em Confins.

A pesquisa identifica três grandes momentos na formação da RMBH do ponto de vista do comprometimento do espaço com a conurbação urbana e atuação do mercado imobiliário, que refletem nas propostas de desenvolvimento econômico, fundamentadas na aerotrópole mineira.

A dinâmica do primeiro momento, que vai da construção de Belo Horizonte até cerca de 1920, é marcada pela definição da ocupação do espaço por funções específicas, evidenciando seus efeitos tanto nas áreas demarcadas quanto nas povoações polarizadas pela capital. A construção de Belo Horizonte não está inicialmente relacionada à existência de um mercado imobiliário, levando-se em conta essencialmente o custo do investimento do Estado. Era ele o responsável pela construção de moradias e disponibilização para os novos moradores. O mercado imobiliário vai surgir neste momento associado aos diferentes instrumentos de regularização da posse privada (tolerância, doação, venda e aforamento) e à falta de inclusão dos trabalhadores e imigrantes responsáveis pela construção da capital, que foram se implantando nas periferias. A ideia de consolidar uma capital moderna com os ideias e tendências globais permeiam este momento.

Desta fase, as ambiguidades aparecem contemplando, de um lado, um Estado empreendedor e ordenador, e de outro, a emergência das forças do mercado, com ênfase especial para o mercado imobiliário. Esses dois agentes definem a configuração do espaço construído, pressionando o Estado como ordenador das relações espaciais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 8).

A relação dessa fase com a estruturação econômica proposta para a dinâmica metropolitana continua presente na RMBH. Tanto a ideia de uma metrópole moderna com as forças dominantes da atualidade, quanto a ideia de articular espaços desarticulados em processo contínuo de periferação são centrais na proposta da aerópole mineira. O Estado continua atuando como empreendedor e ordenador, porém de maneira articulada com um mercado imobiliário potente, que reflete os demais momentos da estruturação da RMBH.

O segundo momento destacado pela Fundação João Pinheiro (2009a) é marcado pelo incentivo ao empreendimento privado. A elite esclarecida da nova capital se depara com a dificuldade de recursos tanto para a continuidade de construção da cidade, quanto para conferir-lhe a importância desejada. Com isso, o poder público possui duas preocupações frequentes: destinar espaço adequado para as indústrias e aliciar capitais que a vejam como atraentes. Esse aspecto é importante para o estudo do mercado imobiliário da RMBH, pois o “espaço da indústria se posiciona além do mercado” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 10). Além de procurar tornar a cidade atraente para a indústria, esse segundo momento também é marcado pela criação de um mercado imobiliário independente.

Como síntese desta fase, merecem destaque a criação de incentivos para a atividade industrial e a liberação do controle sobre a terra urbana. O surgimento do empreendedor imobiliário colocará em evidência a formação da conurbação, muito antes de sua efetiva ocupação, ao mesmo tempo em que a atividade industrial tornará a região mais atraente para diferentes levas de imigrantes. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 13).

As estratégias de atração da atividade industrial pelo Estado articuladas à atuação da produção do espaço pelo mercado imobiliário independente também são centrais nas propostas de desenvolvimento econômico a partir da aerópole. O aeroporto indústria e as infraestruturas e serem implementadas e as novas áreas de expansão

urbana reforçam esse entendimento. Agora, porém, a atuação do Estado na implantação de infraestrutura e incentivo à atividade industrial está cada vez mais aberta e associada ao capital privado por meio de concessões e parcerias.

O terceiro momento é marcado pelos espaços especializados na RMBH e o processo de conurbação, com a implantação de equipamentos de grande porte sediados fora de Belo Horizonte. Como exemplo tem-se a instalação da Penitenciária Agrícola em Ribeirão das Neves (iniciada em 1926) e a abertura da Cidade Industrial de Contagem em 1941, ambas obras de responsabilidade do governo estadual. “Esse momento pode ser caracterizado pela definição dos espaços da capital e da área metropolitana segundo a sua vocação, concretizados em cidades satélites” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 14). O próprio aeroporto de Confins atribui à região uma vocação específica relacionada ao equipamento e que mantém a concepção de criação de centralidades a partir da especialização do espaço. O que diferencia o terceiro momento do planejamento atual é a associação dos espaços especializados como mote para a criação de novas centralidades que oferecem diversidade de uso. É do aeroporto indústria que a aerótrópole se desenvolve articulada a outras centralidades propostas.

Esses três momentos deram as bases estruturais da formação da RMBH, mas sua ocupação efetiva seria sinalizada pelos agentes imobiliários e pela intervenção do Estado. Neste sentido, é preciso também considerar as estruturas fundiárias dos povoados, sedes municipais e distritais que se conformam em diferentes momentos históricos, não sendo absorvidos imediatamente e passivamente pelo mercado. A posse da terra é regulada por diferentes estatutos e normas, sendo esse um dado importante. “A estrutura fundiária dessas localidades, moldada em grande parte de acordo com o tipo de posse da terra, determinará o ritmo de atuação dos agentes do mercado imobiliário” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 16).

Nesse sentido, não há agente imobiliário qualificado quando o desmembramento se dá por herança, doação ou mesmo por compra, com as subdivisões atendendo ao crescimento vegetativo das aglomerações.

O empresário, ou empreendedor qualificado como seguimento autônomo só surge quando tem início o parcelamento, ou seja, a divisão da gleba em lotes padronizados. Surge, neste instante, a terra como mercadoria em estoque e uma previsão da demanda para uso próprio, alheio ou reserva de valor. Surge, portanto, a vitrine visível da oferta e a face nebulosa da procura. Isso exige conhecimento especializado e os expedientes de marketing imobiliário". (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009a, p. 17).

Desde a década de 2010 se observa em Confins um momento de preparação das bases fundiárias para atuação do mercado imobiliário articulado com os investimentos estatais no processo de industrialização e articulação do município com outras regiões (inclusive outros países por meio da mobilidade aeroportuária). Desse modo, o processo de atuação do mercado imobiliário em Confins tenderá a se intensificar nos próximos anos.

A pesquisa da Fundação João Pinheiro (2009b) analisou também o desenvolvimento do vetor norte em 2009 sob quatro aspectos importantes: ação do poder público, os empreendimentos públicos implementados na última década, as atividades econômicas históricas no vetor e os empreendimentos privados representados pelo mercado imobiliário na região e a dinâmica dos preços.

Como empreendimentos públicos, destacam-se os grandes projetos identificados no planejamento metropolitano. São eles: o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), o Aeroporto Indústria, a Linha Verde, o Centro Administrativo de Minas Gerais e o Rodoanel.

Esses empreendimentos têm determinado a valorização dos imóveis comerciais e residenciais, bem como o mercado da terra dentro da sua área de influência. Em 2006 foi identificado, pela Lume Estratégia Ambiental Ltda., um crescimento reduzido no mercado imobiliário de Confins, Lagoa Santa e Jaboticatubas. Em 2009 há um acréscimo de empreendimentos e perspectivas futuras de construção no Vetor Norte, por isso há mobilização de empreendedores e de movimentos sociais ligados à questão da moradia (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009b).

As principais atividades econômicas tradicionais do Vetor Norte são a agropecuária,

mineração e a indústria cimenteira. A agropecuária tem passado por processo de declínio. A maioria das fazendas não é mais produtivas como se observou por meio da pesquisa da Fundação João Pinheiro (2009b).

A indústria de calcinação se desenvolveu na região por empresas de porte, como a Ical e a Belocal em São José da Lapa. Com elas, a mineração de calcário também se organizou em grandes empresas, como a Cauê em Pedro Leopoldo e a Itaú, na Cidade Industrial. A Itaú teve todo seu patrimônio incorporado ao grupo Votorantim, que atua em Vespasiano e São José da Lapa com mineração. Na década de 1970, com o aumento da demanda por materiais de construção civil por meio da disponibilidade de recursos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e pela realização de grandes obras pelo poder público, houve a ampliação da exploração de calcário no complexo cárstico, bem como a implantação de novas indústrias na região.

A indústria cimenteira continua presente em municípios de maior porte como a Soeicom em Vespasiano e Lagoa Santa, a Holcin em São José da Lapa e Pedro Leopoldo, a Lafarge em Matozinhos e a Cimento Davi em Santa Luzia. Em função da concentração do setor houve uma reestruturação completa na propriedade dessas empresas. Por serem poluentes, tanto relacionadas ao processo de extração da matéria prima, quanto no processo industrial, a atividade tem gerado constantes embates com os órgãos de defesa ambiental. Isso resultou na paralisação da mineração em várias áreas. Observa-se, no entanto, que as mineradoras continuam a adquirir terrenos para exploração de calcário. Isso indica que deve ocorrer no vetor norte um processo similar ao que aconteceu no sul, onde as mineradoras passaram a implantar loteamentos em áreas próprias, onde a extração do minério passou a ser inviável, caso as normas permitam (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009b).

Apesar de não ter sido possível verificar quem são os proprietários dos diferentes imóveis em Confins, sabe-se que os imóveis rurais cadastrados na porção sul do município (ver figura 39), junto às divisas com São José da Lapa e Vespasiano, estão ligados às empresas cimenteiras.

As expectativas de investimentos públicos no Vetor Norte geraram valorização dos imóveis na região. A Fundação João Pinheiro (2009b) analisa, por meio de dados do

Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) dos municípios, o acréscimo nas arrecadações de Lagoa Santa e Vespasiano, embora não possa aferir com isso se houve valorização imobiliária superior às da RMBH e do Brasil no mesmo período. Os dados podem significar crescimento no número de imóveis comercializados, como também em seus valores de venda. Possivelmente é resultante desses dois aspectos, pois é visível a expansão da mancha urbana do vetor norte, assim como notável o aumento dos preços dos imóveis.

Observou-se a elevação dos preços dos apartamentos que custavam cerca de 20mil reais para cerca de 140 mil reais próximos à Cidade Administrativa. Em Vespasiano, lojas que valiam 90 mil reais passaram a valer 500mil e lotes que custavam 30mil passaram a ser comercializados por 100mil reais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009b). O município de Lagoa Santa também recebeu diversos condomínios para classe média, tendo sofrido valorização. A tabela 2 mostra a variação percentual no preço dos imóveis no vetor norte da RMBH entre 2007 e 2008 e entre 2008 e 2009. Observa-se que para os dois períodos, que Confins foi o único município que teve aumento dos valores dos lotes vagos acima de 40%.

Tabela 2 -Variação percentual no preço dos imóveis nos municípios do vetor norte da RMBH nos períodos 2007-2008 e 2008-2009

Município	Casa		Apartamentos		Lote Vago	
	2007-2008	2008-2009	2007-2008	2008-2009	2007-2008	2008-2009
Belo Horizonte	10,51%	24,14%	9,89%	21,85%	10,89%	26,61%
Confins					45,30%	41,31%
Lagoa Santa	18,68%	38,98%	40,62%	81,24%	32,36%	38,68%
Matozinhos					33,63%	8,25%
Pedro Leopoldo	10,38%	21,95%	-0,77%	3,15%	-26,52%	32,51%
Santa Luzia	37,40%	-40,68%	2,10%	0,28%	12,23%	7,96%
São José da Lapa	-3,38%	-2,12%			14,23%	46,14%
Vespasiano					18,59%	46,16%

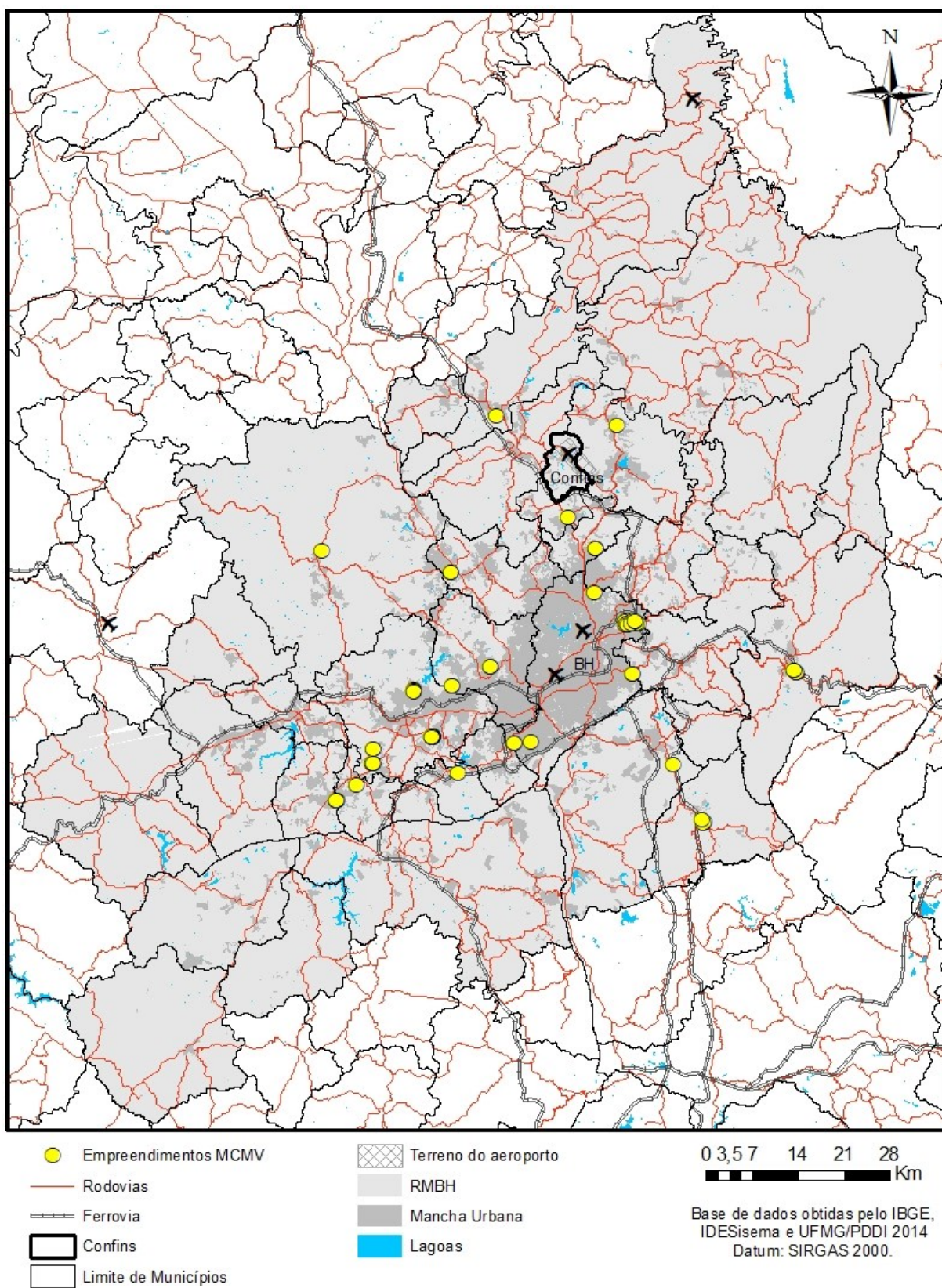
Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009b, p. 151. Destaque na linha “Confins” pela autora.

Costa (2014?) chama atenção para os efeitos dessas transformações para a população mais vulnerável. A elevação dos preços dos imóveis repercute na expulsão do perfil de população que ocupa a região.

Nesse sentido, é importante avaliar também a oferta de moradia para população de

baixa renda na região no período. O principal programa da década de 2010 para essa finalidade foi o Minha Casa, Minha Vida, atualmente repaginado pelo Governo Federal (2019 a 2022) como Casa Verde e Amarela. A figura 47 mostra a localização dos empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida no vetor norte da RMBH até 2014. Nascimento *et al.* (2015) mostram que ainda assim, o número de moradias produzidas foi, em geral, aquém do déficit habitacional para os municípios da RMBH. Além disso, sabe-se da necessidade de uma política habitacional que transcenda a produção de moradia apenas. Isso porque o número de imóveis vagos na RMBH, ou seja, sem ocupação, é superior ao déficit habitacional, como mostram Maciel e Baltazar (2011). O preço dos aluguéis, a oferta de infraestrutura urbana, as condições de mobilidade e controle do uso e ocupação do solo são exemplos de variáveis que devem ser trabalhadas em políticas habitacionais. Ainda assim, observa-se pela figura 47 que nem Confins e nem Pedro Leopoldo receberam unidades do programa.

Figura 47 – Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida na RMBH



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela UFMG/PDDI 2014, IBGE e IDESisema, 2021.

No caso de Confins, apesar de não ter sido proposto nenhum empreendimento do Minha Casa, Minha Vida, há um déficit habitacional¹⁴ identificado. O retrato do déficit habitacional de Confins pode ser observado na tabela 3. Como a divisão dos setores censitários do IBGE até então se baseava no perímetro urbano da legislação municipal, 100% dos domicílios de Confins foram classificados como urbanos, não existindo déficit habitacional rural. O maior déficit habitacional recai sobre a população com faixa de renda predominante (0 a 3 salários-mínimos), sobretudo com o ônus excessivo com aluguel, o que significa um comprometimento com o pagamento do aluguel em mais de 30% dos rendimentos. Cabe destacar que, do total de domicílios particulares permanentes em Confins, 235 eram alugados, 53 eram cedidos por empregador e 15 cedidos de outra forma e 1395 eram próprios (IBGE, 2010).

Embora o ônus excessivo com o aluguel seja o principal componente do déficit para os domicílios com até 3 salários-mínimos, a coabitação é o que acomete o maior número de domicílios entre as diferentes faixas de renda. Outro ponto que merece destaque é que o déficit habitacional relativo total (relação entre o déficit habitacional total e número total de domicílios) é um pouco inferior ao da RMBH e que o número de domicílios não ocupados em Confins supriria todo o déficit levantado. O IBGE (2010) identificou 535 domicílios não ocupados, enquanto o déficit estimado era de cerca de 155. Dos domicílios não ocupados, cerca de 206 estariam vagos e 329 seriam de uso ocasional, ou seja, geralmente sítios para fins de semana. Isso reforça o argumento de que não basta ampliar a oferta de imóveis para que seus preços, regulados pelo mercado, permitam o acesso das diferentes classes sociais à moradia digna.

¹⁴ O déficit habitacional é uma pesquisa desenvolvida Fundação João Pinheiro que utiliza como fonte de dados principal o censo realizado pelo IBGE, sendo o último o de 2010.

Tabela 3 – Déficit Habitacional de Confins

	Domicílios Urbanos Ocupados	Componentes do Déficit Habitacional				Total
		Domicílios Precários	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de domicílios alugados	
Sem rendimentos	15	0	0	0	0	0
0 a 3 SM	842	6	19	49	4	78
3 a 6 SM	386	0	33	-	2	35
6 a 10 SM	336	0	23	-	0	23
> 10 SM	111	0	20	-	0	20
Total	1690	6	95	49	6	156
Relativo	-	0,35	5,59	2,88	0,35	9,17

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Fundação João Pinheiro, 2013.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à inadequação dos domicílios em Confins, ou seja, moradias sem condições apropriadas de habitação. A Fundação João Pinheiro (2013) identificou que cerca de 1.618 domicílios possuem pelo menos um componente de inadequação, isso equivale a cerca de 96% dos domicílios ocupados. Destes, cerca de 1.607 (95% dos domicílios ocupados) não possuem condição adequadas de esgotamento sanitário. Essa condição está associada à irregularidade fundiária das ocupações urbanas do município, uma vez que a Lei Federal nº 6766/79 prevê a obrigatoriedade de implantação da infraestrutura pelo empreendedor imobiliário e, caso este venha a faltar, as cauções realizadas para os empreendimentos aprovados dariam condições de realização das obras pelas prefeituras. Desse modo, observa-se para Confins a falta de empreendimentos de moradia para a população de baixa renda, a baixa oferta de imóveis para as faixas de renda média, a ausência de política que viabilizem o aluguel social e a ausência de investimentos públicos e privados em infraestrutura urbana. Isso, associado à valorização imobiliária e atração de pessoas em busca de oportunidades de trabalho e renda, pode resultar em mais ocupações informais, sobretudo para a baixa renda, em Confins ou em áreas próximas.

Quanto aos grandes empreendimentos privados previstos para o Vetor Norte, Tonucci

Filho e Freitas (2020) mostram que muitos não foram bem sucedidos, como é o caso do condomínio Reserva Real em Jaboticatubas e do Fashion City em Pedro Leopoldo, por exemplo. O insucesso desses grandes empreendimentos no vetor norte foi levantado como um cenário possível pela Fundação João Pinheiro em 2009 (2009b, p. 102), sendo denominado de “efeito sanfona”. Como as cidades do vetor norte não possuem infraestrutura para receber os grandes empreendimentos, novas áreas de expansão deveriam ser criadas, como se propõe nos planejamentos já analisados. No bojo das competições do setor da construção civil, poderiam ser lançados diversos empreendimentos voltados para uma mesma faixa de renda por empresas diferentes, gerando dificuldade de venda dos imóveis durante um certo prazo. Com isso, muitas empresas poderiam vir à falência (como aconteceu), em processo similar ao que ocorrera em Betim e Contagem, na década de 1970.

Filho e Freitas (2020) consideram também que, juntamente com a reestruturação do planejamento metropolitano, vêm sendo previstos com maior intensidade grandes projetos urbanos (GPUs) na RMBH. Isso inclui infraestrutura viária, grandes projetos imobiliários, operações urbanas e outros projetos relacionados ao planejamento estratégico dos Vetores Norte e Sul. Os autores observam, no entanto, que há um deslocamento nas propostas do planejamento metropolitano com os GPUs realizados e previstos. Reforçam que o conceito de centralidade definido no PDDI tem sido apropriado para difundir grandes empreendimentos imobiliários que não se conectam necessariamente com os quatro pilares de desenvolvimento previstos para cada centralidade: uso residencial em quantidade e densidade com habitação de interesse social; conexão com as economias industriais de seu entorno; equipamentos e atividades relacionadas aos aspectos culturais e ambientais; interligação das centralidades por rede de mobilidade. A este descolamento de desenvolvimento com base nos quatro pilares, os autores atribuem o fracasso de uma série de empreendimentos previstos para a região. Dentre eles destacam-se o Precon Park/Terras do Fidalgo com a previsão do Shopping Fashion City em Pedro Leopoldo próximo à divisa com Confins, o condomínio de alta renda Reserva Real em Jaboticatubas e a nova centralidade localizada em propriedade da empresa Aterpa, na região de Vespasiano.

Ainda assim, considera-se que diferentes empreendimentos privados fracassaram no

vetor norte pela falta dos investimentos públicos em infraestrutura até o momento. O projeto da Linha Verde foi implantado, porém a expansão do aeroporto, sua transformação em aeroporto indústria, o anel viário norte, dentre outros investimentos, só tem acontecido a partir do final de 2010. Na fase atual, empreendimentos como o Shopping Fashion City, possivelmente sejam reestruturados e viabilizados. É importante constar, que empreendedores têm se reunido para subsidiar e financiar o planejamento urbano municipal no vetor norte da RMBH com a intenção de viabilizar empreendimentos e o desenvolvimento econômico preconizados pelo estado. Exemplo disso é a Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte (AVNorte).

Ainda assim, o desenvolvimento econômico frente à proteção ambiental que ensejou a criação da APA Carste de Lagoa Santa continua sendo conflituoso. Como mostram Barbosa e outras (2021), o projeto da aerotrópole mineira, pautado no conceito de Kasarda (2006), sobreposto ao mesmo território da APA, materializa uma disputa de poder: “Uma vez que praticamente não há menção à conservação de fauna, flora, cultura, economia e saberes locais ou tradicionais, a que tipo de sustentabilidade se refere o planejamento urbano da aerotropolis?” (BARBOSA e outras, 2021, p 17). Esse conflito foi materializado no processo recente de implantação da fábrica da cerveja Heineken, próximo ao local de instalação do Fashion City. Durante o processo de licenciamento ambiental o ICMBio, responsável pela gestão da APA Carste de Lagoa Santa, se manifestou de maneira contrária ao empreendimento. Uma liminar da justiça concedeu a autorização para a implantação da fábrica. A empresa, no entanto, em busca de evitar problemas associados à sua imagem decidiu se implantar em outro local. A Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG) acionou a justiça pedindo danos sociais coletivos contra o ICMBio pelo ocorrido (ALVES, 2022).

Com isso, entende-se que Confins se constitui um território importante na conformação de interesses regionais ligados à preservação do patrimônio natural e histórico, bem como na base do desenvolvimento econômico preconizado pelo Estado a partir da aerotrópole. Os dois interesses, são, em muitos aspectos, conflitivos entre si. A necessidade de controle da fauna para segurança aeroportuária com a indicação de proteção ambiental da vegetação nativa e recursos hídricos é um exemplo objetivo disso.

Além dos conflitos relacionados ao interesse regional no território de Confins, chama atenção um processo de ocupação urbana informal em áreas não indicadas para essa finalidade, pois acontece principalmente nas dolinas e ouvalas. Mais do que impactar o ambiente natural, a ocupação urbana pode ser prejudicada por se estabelecer em área de risco. Soma-se a isso, o fato de os projetos associados ao vetor norte proporem um processo de industrialização e criação de centralidades que fomentarão o aumento da densidade demográfica em Confins e na região. Esse processo associado às questões ambientais ensejam um planejamento e gestão territorial adequados para que as funções do próprio aeroporto sejam mantidas com segurança. Desse modo, o crescimento da informalidade não é desejável sob nenhum dos interesses regionais.

Observa-se também, a ausência de inclusão da população de baixa renda nas propostas de desenvolvimento econômico. Isso é refletido tanto nos dados relacionados ao déficit habitacional, nos programas para provisão de moradia popular desde 2010 e principalmente no próprio plano de desenvolvimento econômico que não indica a provisão de moradia para o perfil de renda baixa associado aos projetos de desenvolvimento. Como consequência, além da gentrificação muitas vezes desejadas por representantes do poder público e agentes do mercado, poderá haver indução de ocupação informal em áreas de interesse ambiental no próprio território.

Por fim, chama atenção que os fatores destacados como principais responsáveis por retardar a atuação do mercado imobiliário qualificado em Confins estejam em transformação. O primeiro diz respeito à baixa conectividade com o aeroporto. A ampliação da LMG-800 na década de 2010 já altera essa perspectiva. O segundo diz respeito às dificuldades de gestão municipal por ser um município novo. Com o decorrer do tempo e a ampliação das responsabilidades ligadas ao município, a gestão tem sido consolidada por meio de pastas específicas, conselhos e processos internos. Isso acontece ao mesmo tempo em que há a simplificação e a tendência à municipalização de processos, tanto ligados ao licenciamento ambiental quanto à própria necessidade de manifestação dos gestores da APA. O terceiro fator diz respeito à situação fundiária. Observa-se um processo de regularização tanto em imóveis rurais por meio do CAR, quanto urbano por meio da Reurb.

5 A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CONFINS

Os conflitos e interesses no território de Confins são regulados por normas específicas, principalmente relacionadas ao Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa (1997), às zonas de proteção/restrição relacionadas à atividade aeroportuária, ao PDDI com o macrozoneamento metropolitano (2017) e ao Plano Diretor Municipal (2009) com as normas a ele associadas. É com base nessa regulação que a atuação do mercado imobiliário qualificado ou formal se dará. Esses direcionadores do uso e ocupação do solo precisam considerar também a situação informal no processo de produção do espaço em Confins. A situação da informalidade e a regularização fundiária precisam também ser avaliados, para então, se verificar a hipótese e os objetivos da presente pesquisa.

5.1 A regulação urbanística em Confins/MG

5.1.1 Confins na APA Carste de Lagoa Santa

A área carste da região de Lagoa Santa se destaca por ser uma das mais importantes do Brasil, com cavidades e sítios arqueológicos e paleontológicos relevantes. No entanto, ameaças relacionadas ao desenvolvimento industrial/minerário e turístico da região, determinaram sua demarcação como a Área de Proteção Ambiental (APA) sujeita à regulação e gestão pela União por meio dos Decreto nº 98.881/1990 e Decreto nº 1.876/1996.

Possui como principal instrumento de planejamento o Plano de Manejo (ou plano de Gestão), que contempla um zoneamento ecológico-econômico. O responsável administrativo pela gestão da UC é um conselho gestor vinculado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As definições legais acerca dos objetivos da APA estão descritas no art. 15 da Lei Federal nº 9.985/2000 (que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos

abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. (BRASIL, 2000, art.15, grifo nosso).

É importante ressaltar que a APA Carste de Lagoa Santa foi estabelecida por meio de uma demanda de grupos de ambientalistas que se organizaram na década de 1970 para a proteção da área cárstica (IBAMA; CPRM. 1998b). Na década de 1980, com a proposta do aeroporto internacional, com a depredação de grutas por meio da atividade turística e com a exploração mineral das áreas, o movimento ganhou força. As discussões públicas foram diversas e a gestão ambiental segue em uma lógica de gestão democrática por meio de um conselho gestor, conforme prevê o §5º do art. 15 da Lei Federal nº 9.985/2000.

O zoneamento se estruturou a partir da análise integrada do meio físico (pedologia, geologia, hidrologia, hidrogeologia, geotécnica), da integração do meio biótico, cultural e paisagístico (biota, paleontologia, arqueologia, espeleologia e geomorfologia) e do rebatimento espacial dos processos e tendências socioeconômicas (uso do solo, demografia, aspectos urbanísticos, tendências econômicas e sociais e aspectos políticos e institucionais). A análise integrada do Meio Físico é o elemento estruturador do zoneamento, pois tem como objetivo a proteção das áreas cársticas e frágeis e com potencial de poluição dos aquíferos superficiais e subterrâneos. A análise integrada do meio biótico, cultural e paisagístico é o elemento regulador por visar a

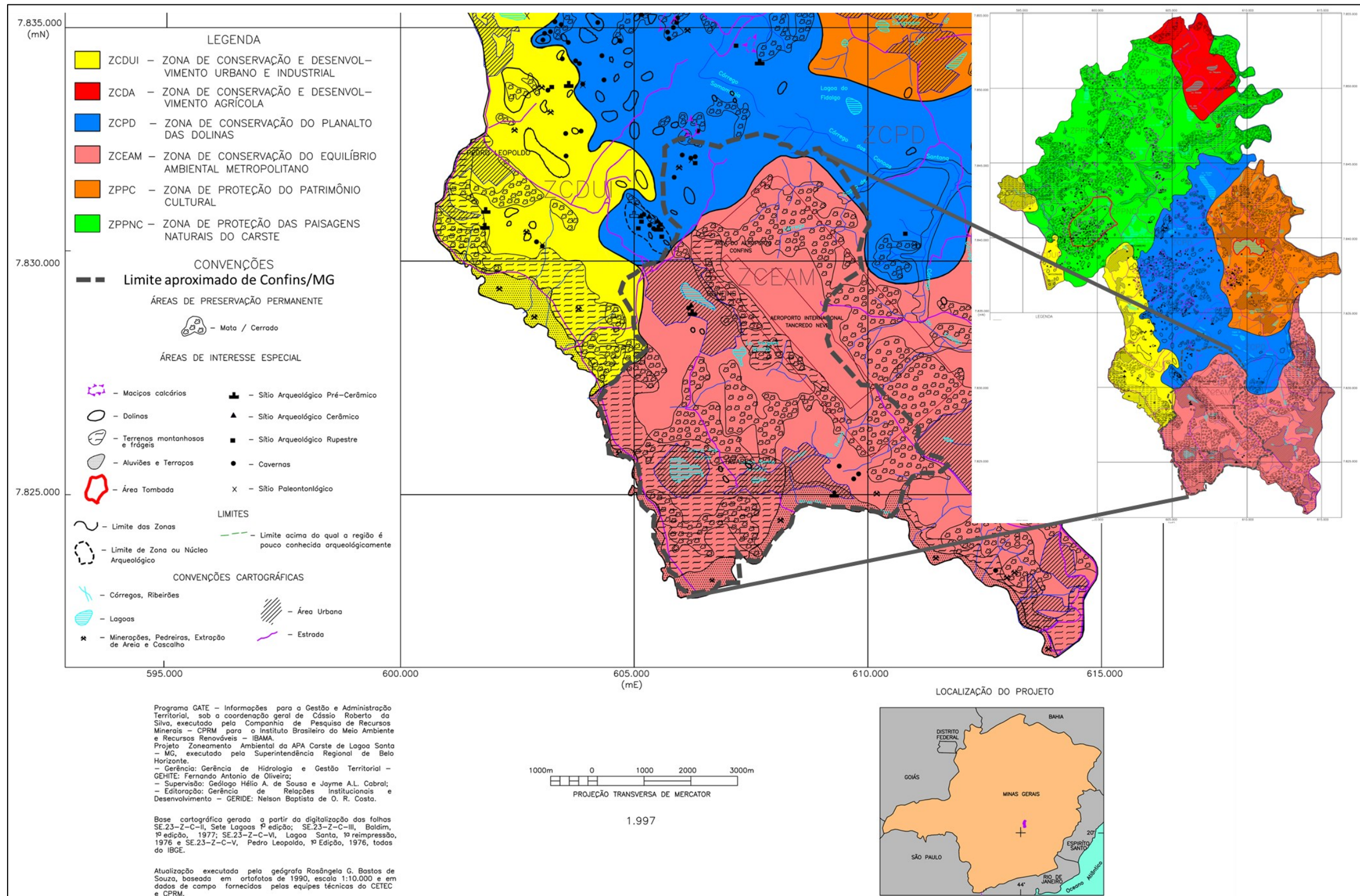
delimitação e articulação das zonas ambientais como “um conjunto harmônico, onde os processos ambientais, culturais, sociais e econômicos se completem e se otimizem”, sendo as unidades geológicas, em alguns casos, diretrizes para a sua definição (IBAMA; CPRM, 1998f, p.7). A análise integrada dos processos e tendências socioeconômicas no território é o elemento balizador das formas de uso e ocupação do espaço.

O resultado das análises temáticas e suas articulações levou ao Zoneamento Ambiental da APA Carste de Lagoa Santa, conforme apresenta a figura 48. Ele é a referência legal orientadora das permissões e restrições de uso na APA Carste de Lagoa Santa, tendo sido instituído pela Instrução Normativa IBAMA nº 1, de 17 de dezembro de 1997. Conceitualmente, o zoneamento proposto se divide em três grupos: zonas de proteção, zonas de conservação e zonas de ocorrência ambiental (IBAMA; CPRM, 1998f, p. 10).

As zonas de proteção visam a proteção dos sistemas naturais existentes, e, por isso, são áreas sujeitas a normas de controles rigorosos. Nelas estão incluídas as áreas remanescentes dos ecossistemas sem alterações ou com alterações pouco significativas, com configurações geológicas/geomorfológicas especiais, com cobertura vegetal remanescente dos ecossistemas locais, com refúgio de fauna e com conjuntos representativos dos patrimônios espeleológico, paleontológico, arqueológico e cultural. Nessa categoria estão as Zonas de Proteção do Patrimônio Cultural (ZPPC) e a Zona de Proteção das Paisagens Naturais do Carste (ZPPNC). Essas zonas não estão previstas para Confins, somente para outros municípios da APA.

As zonas de conservação são áreas com permissão de ocupação do território com condições adequadas de manejo e utilização dos recursos e fatores ambientais. Integram as áreas destinadas aos chacreamentos, às atividades agro-silvo-pastoris, à mineração e à outras atividades antrópicas. É constituída pelas Zonas de Conservação e Desenvolvimento Urbano e Industrial (ZCDUI), Zona de Conservação e Desenvolvimento Agrícola (ZCDA), Zona de Conservação do Planalto das Dolinas (ZCPD) e Zona de Conservação do Equilíbrio Ambiental Metropolitano (ZECEAM).

Figura 48 – Zoneamento Ambiental da APA Carste de Lagoa Santa



Fonte: IBAMA; CPRM, 1998f. Recorte e inserção do perímetro de aproximado de Confin elaborado pela autora

As zonas de ocorrência ambiental são caracterizadas por áreas com situações particulares dos meios físico e biótico distribuídas de maneira dispersa e generalizada, em qualquer zona ambiental estabelecida. Devido às suas particularidades, precisam de normas específicas mais restritivas do que os parâmetros das zonas de uma maneira geral. Nelas estão incluídas as Áreas de Preservação Permanentes (APPs), definidas pelo Código Florestal (Lei Federal nº 12.645/2012), e as Áreas de Interesse Especiais (AIEs), constituídas pelos maciços calcários, dolinas, terrenos montanhosos e frágeis, aluviões e terraços, área tombada, sítio arqueológicos e cavernas.

Confins está quase integralmente na ZCEAM, com pequeno fragmento na porção oeste do município na ZCDUI e uma pequena mancha a norte na ZCPD. Os quadros 3, 4 e 5 mostram as permissões e restrições de uso na ZCEAM, ZCDUI e ZCPD respectivamente, reforçadas na Instrução Normativa IBAMA nº1/1997, art. 4º.

Quadro 3 – Normas e diretrizes de uso na ZCEAM

ZONA DE CONSERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO AMBIENTAL METROPOLITANO - ZCEAM		
Usos Permitidos	Usos Tolerados	Usos Proibidos
<ul style="list-style-type: none"> • Hotéis e outros equipamentos destinados ao turismo de grande porte, condicionados à implantação de infra-estrutura de saneamento básico; • Parques urbanos, dotados de infra-estrutura para esportes, lazer, centros de convenções e exposições, condicionados à implantação de infra-estrutura de saneamento básico; • Assentamentos urbanos, residencial, comercial e de serviços (com médio a baixo índice de ocupação), observadas as condições de implantação de arruamentos, obras de drenagem e controle de erosão, compatíveis com as vulnerabilidades geotécnicas e hidrogeológicas dos terrenos; • Loteamentos e conjuntos habitacionais com alto índice de ocupação desde que implantados em áreas com adequação geotécnica para o assentamento urbano e infra-estrutura de saneamento básico; • Indústrias classificadas como de Classe I, de acordo com a Resolução 001/90 do COPAM, observadas a compatibilidade com os ambientes cársticos e as exigências relativas ao controle e disposição de efluentes e de resíduos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de mineração existentes (em operação), regularmente licenciadas pelo Órgão Ambiental Competente-OAC. Além das exigências já contidas na licença ambiental, esses empreendimentos deverão manter intactos sítios espeleológicos, arqueológicos ou paleontológicos que ocorrerem nas suas áreas e responsabilizar-se pela salvaguarda; tratar e dispor adequadamente seus efluentes líquidos, sem que se configure alteração das águas subterrâneas ou superficiais; dispor estéril sem que haja interferência sobre o sistema de dolinas e sumidouros; realizar estudos de impacto ambiental, nos casos de ampliação das áreas licenciadas; • Utilização de áreas para disposição e tratamento de efluentes sanitários, resíduos sólidos domésticos ou industriais; • Loteamentos urbanos já instalados em áreas inadequadas, desde que passem a ser dotados de sistemas de coleta, disposição e tratamento de efluentes sanitários, adequados às exigências do ambiente cárstico, além de obras necessárias de drenagem e contenção de taludes; • Indústrias existentes classificadas como de Classe II ou III, de acordo com a Resolução 001/90 do COPAM, regularmente licenciadas. Na renovação das licenças ambientais, deverão ser observadas as exigências relativas ao controle e disposição de efluentes e resíduos sólidos, compatíveis com o ambiente cárstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposição de efluentes ou de resíduos industriais, resíduos de agrotóxicos ou de fertilizantes e outros resíduos perigosos. • Expansão do perímetro urbano sobre áreas de alta vulnerabilidade geotécnica e à poluição dos aquíferos onde se observarem conjuntos de ocorrências ambientais.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998f, p. 18.

Quadro 4 – Normas e diretrizes de uso na ZCDUI

ZONA DE CONSERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO INDUSTRIAL - ZCDUI		
Usos Permitidos	Usos Tolerados	Usos Proibidos
<ul style="list-style-type: none"> • Assentamentos urbanos, residencial, comercial e de serviços (<i>com médio a baixo índice de ocupação</i>), observadas as condições de implantação de arruamentos, obras de drenagem e controle de erosão, compatíveis com as vulnerabilidades geotécnicas e hidrogeológicas dos terrenos; • Loteamentos e conjuntos habitacionais com <i>alto índice</i> de ocupação desde que implantados em áreas com adequação geotécnica para o assentamento urbano e infra-estrutura de saneamento básico; • Indústrias classificadas como de Classe I ou II, de acordo com a Resolução 001/90 do COPAM, observadas as exigências relativas ao controle e disposição de efluentes e resíduos sólidos compatíveis com o ambiente cárstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de mineração existentes (em operação), regularmente licenciadas pelo OAC. Além das exigências já contidas na licença ambiental, estes empreendimentos deverão manter intactos sítios espeleológicos, arqueológicos ou paleontológicos que ocorrerem nas áreas de suas concessões ou nas imediações de suas lavras e responsabilizar-se por sua salvaguarda; tratar e dispor adequadamente seus efluentes líquidos, sem que se configure alteração das águas subterrâneas ou superficiais; dispor estéril e rejeitos sem que haja interferência sobre o sistema de dolinas e sumidouros. Nos casos de ampliação dos empreendimentos, deverão ser realizados novos estudos de impacto ambiental; • Utilização de áreas para tratamento de efluentes sanitários, resíduos sólidos domésticos ou industriais; • Assentamentos urbanos já instalados em áreas inadequadas, desde que passem a ser dotados de sistemas de coleta, disposição e tratamento de efluentes sanitários, e das necessárias obras de drenagem e de contenção de taludes; • Indústrias existentes, classificadas como de Classe III, de acordo com a Resolução 001/90 do COPAM, regularmente licenciadas. Quando das renovações das licenças ambientais, deverão ser observadas as exigências relativas ao controle e à disposição de efluentes e resíduos sólidos compatíveis com o ambiente cárstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposição de efluentes ou de resíduos urbanos ou industriais, resíduos de agrotóxicos ou de fertilizantes e outros resíduos perigosos; • Expansão de loteamentos urbanos em áreas de alta vulnerabilidade geotécnica e de poluição dos aquíferos cársticos; • Expansão do perímetro urbano sobre áreas de alta vulnerabilidade geotécnica ou de poluição dos aquíferos, e onde se observarem conjuntos de <i>ocorrências ambientais</i>.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998f, p. 23.

Quadro 5 – Normas e diretrizes de uso na ZCPD

ZONA DE CONSERVAÇÃO DO PLANALTO DAS DOLINAS - ZCPD		
Usos Permitidos	Usos Tolerados	Usos Proibidos
<ul style="list-style-type: none"> • Loteamentos destinados à chácaras de recreio, com parcelamento mínimo de 5.000 m2, reservando-se 20% da área do lote para reposição vegetal com espécies da flora nativa; • Criação animal em pastagens consorciadas, sob condições de manejo que propiciem baixo impacto ambiental, preservando-se as espécies arbóreas de médio e grande porte das formações vegetais naturais; • Agricultura com manejo ecológico, adotando-se medidas de conservação do solo, controle biológico de pragas, restrição ao uso de biocidas, agrotóxicos e fertilizantes tóxicos; • Produção florestal com utilização de manejo em bases ecológicas, condicionada à recomposição florística com espécies exóticas e nativas em, no mínimo, 20% da área de produção; • Turismo ecológico condicionado à implantação de infra-estrutura sanitária, preservando-se as condições ambientais locais e não induzindo à concentração populacional; • Atividades de pesquisas técnica e científica, especialmente voltadas à biodiversidade, espeleologia, arqueologia, paleontologia, limnologia e hidrogeologia, bem como a outras de interesse científico e ambiental; • Utilização dos recursos hídricos subterrâneos, de acordo com a capacidade de renovação das reservas reguladoras; • Atividades de extração e beneficiamento mineral regularmente aprovadas pelo OAC, condicionadas à implantação de sistemas de tratamento e disposição adequada de efluentes, à recuperação ambiental das áreas degradadas; à disposição adequada de estêreis e rejeitos, vedadas as interferências sobre o sistema de dolinas e sumidouros; • Implantação e operação de indústrias de pequeno porte e não-poluentes, complementares às atividades permitidas nesta zona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Loteamentos existentes destinados a chácaras de lazer e outras finalidades urbanas, com lotes inferiores a 5.000 m2, condicionados à implantação de infra-estrutura de coleta e tratamento adequado de efluentes sanitários; sistema de coleta sistemática e regular de lixo, com destinação final sob condições aprovadas pelo OAC; • Agricultura, silvicultura e pecuária existentes, sem utilização de defensivos, fertilizantes tóxicos e pesticidas, condicionadas à redução dos impactos ambientais da atividade; • Indústrias regularmente instaladas, desde que reduzidas as condições de desconformidade com o ambiente cárstico; • Extração e beneficiamento irregulares de calcário, condicionados à sua regularização e vinculação dos produtores em programa de extensão ambiental, destinados à redução dos impactos da atividade, melhoria tecnológica e redução de perdas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação intensiva de animais, com alto impacto ambiental; • Agricultura intensiva com alto impacto ambiental; • Parcelamento do solo destinado a loteamentos urbanos; • Utilização de áreas para disposição e tratamento de efluentes sanitários, resíduos sólidos domésticos ou industriais; • Disposição de efluentes ou resíduos químicos, de agrotóxicos ou de fertilizantes; • Implantação e operação de indústrias com potencial poluidor.

Fonte: IBAMA; CPRM, 1998f, p. 32.

Sobre este zoneamento estão as APPs, embora não tenham sido demarcadas as APPs ao longo dos cursos d'água. Estas, quando em área urbana consolidada, serão definidas pelo Plano Diretor municipal. As demais são definidas no Código Florestal. A Instrução Normativa IBAMA nº 1/1997, estabelece ainda que as APPs ficam declaradas como Zona de Vida Silvestre (IBAMA, 1997, art. 5º). A zona de vida silvestre era uma exigência da Resolução CONAMA nº 10 de 1988, que fora revogada pela Resolução nº 428/2010. O art. 4º previa:

Art. 4º Todas as APA's deverão ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais.

§ 1º As Reservas Ecológicas públicas ou privadas, assim consideradas de acordo com o Decreto Federal nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, e outras áreas com proteção legal equivalente, existentes em Território das APA's, constituirão as Zonas de Preservação de Vida Silvestre. Nela serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota.

§ 2º Serão consideradas como Zona de Conservação da Vida Silvestre as áreas nas quais poderá ser admitido um uso moderado e auto-sustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais. (CONAMA, 1988).

Também foram demarcados em Confins como AIE os terrenos montanhosos e frágeis. Estes estão localizados na encosta da área do aeroporto e na divisa com Pedro Leopoldo e São José da Lapa, chegando até os núcleos urbanos da Lagoa Vargem Grande e de Tavares. Também na divisa com São José da Lapa e Vespasiano encontram-se as áreas de aluviões e terraços. As cavernas e sítios arqueológicos também estão identificados.

Nas APPs e AIEs estão vedadas as seguintes atividades:

- Expansão das lavras já existentes e início de novas atividades minerárias;
- Abertura de vias ou arruamentos;
- Atividades que impliquem desmatamentos ou movimentos de terra e que causem degradação ambiental, descaracterização das feições naturais ou poluição concentrada ou difusa;
- Disposição de resíduos sólidos de qualquer natureza, incluindo rejeitos e estéril de mineração;
- Disposição de efluentes líquidos domésticos e industriais;

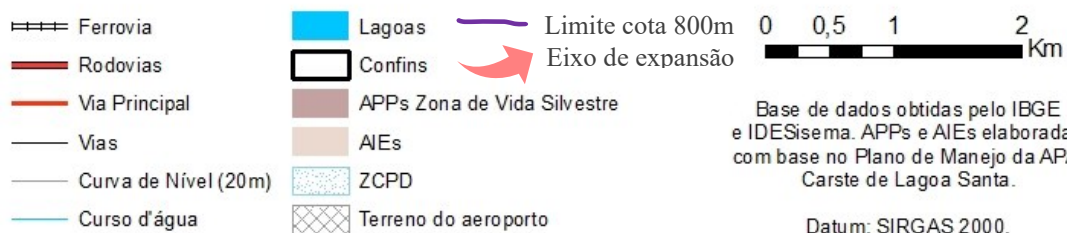
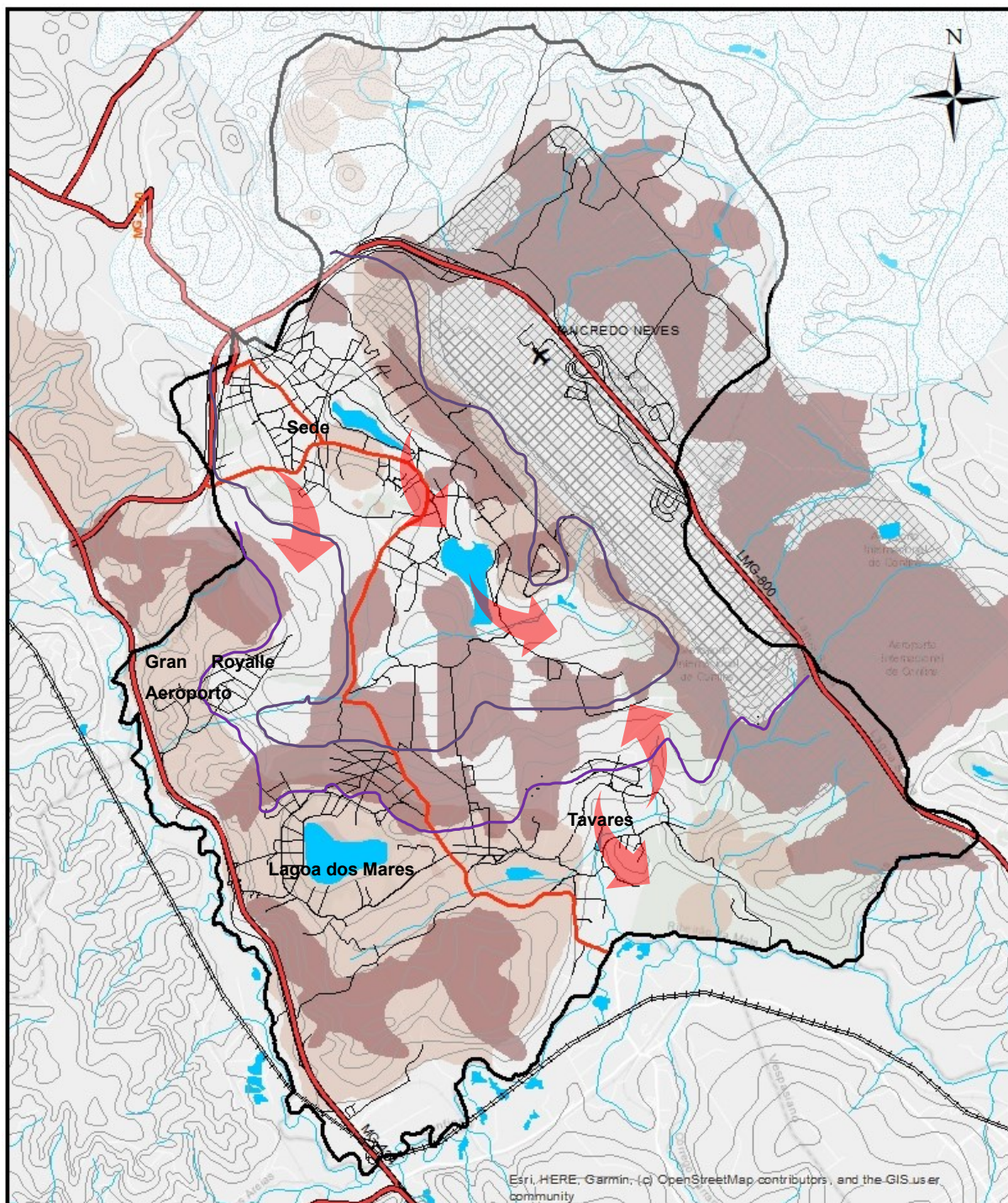
- Disposição de efluentes ou de resíduos provenientes de atividades urbanas, industriais ou agro-silvo-pastoris. (IBAMA; CPRM, 1998f, p. 44).

A partir das restrições e possibilidades de uso, foi elaborada a figura 49. Ela traz uma síntese do Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa, mostrando três eixos possíveis para desenvolvimento da expansão urbana de Confins: um na região da sede municipal em direção ao Condomínio Gran Royale Aeroporto, outra da sede para a região da Lagoa Vargem Bonita em direção ao aeroporto e outra em parte da região de Tavares.

Mesmo nestes eixos de expansão há uma série de restrições que se colocam como dificultadores do processo, como as nascentes e cursos d'água próximos a Tavares e Lagoa dos Mares e as áreas de grande vulnerabilidade à poluição das águas próximas à sede. O eixo de expansão da sede conta também com um limite colocado pelo topo aplainado que se desenvolve na cota de 800m. Esse limite físico colabora com a segregação da ocupação colocada pelo condomínio fechado de classe média a alta com a malha urbana da cidade.

Observa-se que a mancha urbana de Lagoa dos Mares se desenvolve sobre as AIEs, onde é proibida a abertura de vias, sendo limitado/condicionado pela Zona de Vida Silvestre, onde se desenvolveu a porção norte do assentamento de Lagoa dos Mares. É importante reforçar que essa mancha de AIEs presente em Lagoa dos Mares se relaciona com a alta vulnerabilidade geológica, o que oferece risco para essa ocupação. Do mesmo modo, a ocupação urbana da sede alcançou tanto áreas da Zona da Vida Silvestre como as AIEs da encosta do aeroporto de Confins, também avaliadas como áreas com alta vulnerabilidade pelo zoneamento geotécnico. Cabe frisar que o próprio aeroporto e as fragilidades que o circundam se constituem numa barreira física para a expansão dos assentamentos urbanos de Confins.

Figura 49 – Possibilidades de expansão e desenvolvimento urbano em Confins a partir do Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema e Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa, 2021.

Outro ponto que cabe destaque diz respeito ao processo de gestão territorial envolvendo a APA. O art. 1º da Resolução CONAMA nº 428/2010 prevê que todo empreendimento de significativo impacto ambiental em Unidade de Conservação só possa obter licença ambiental pelo órgão licenciador após autorização do órgão responsável pela UC. No caso da APA, todo empreendimento passível de licenciamento ambiental necessita da anuência do ICMBio. No entanto, o fracionamento de empreendimentos como parcelamento do solo urbano e distritos industriais podem resultar numa sucessão de loteamentos de pequeno porte autorizados sem a anuência do órgão.

Uma forma de enfrentar esse problema é trabalhar com um detalhamento maior pelo município dos projetos Específicos de Expansão Urbana, previstos no art. 42B do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), em articulação com os órgãos licenciadores e o ICMBio. Esse planejamento territorial em articulação com a sociedade e diferentes órgãos pode gerar uma espécie de licenciamento ambiental preliminar, que considera a ocupação do município como um todo e que, a partir daí, possa ter facilitado todo o processo de aprovações e autorizações públicas para empreendimentos específicos.

5.1.2 Restrições à ocupação para o adequado funcionamento do aeroporto

Uma atividade âncora importante para o desenvolvimento do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é o aeroporto internacional, localizado em Confins. Seu adequado funcionamento, no entanto, depende, dentre outras coisas, da relação com a ocupação do seu entorno.

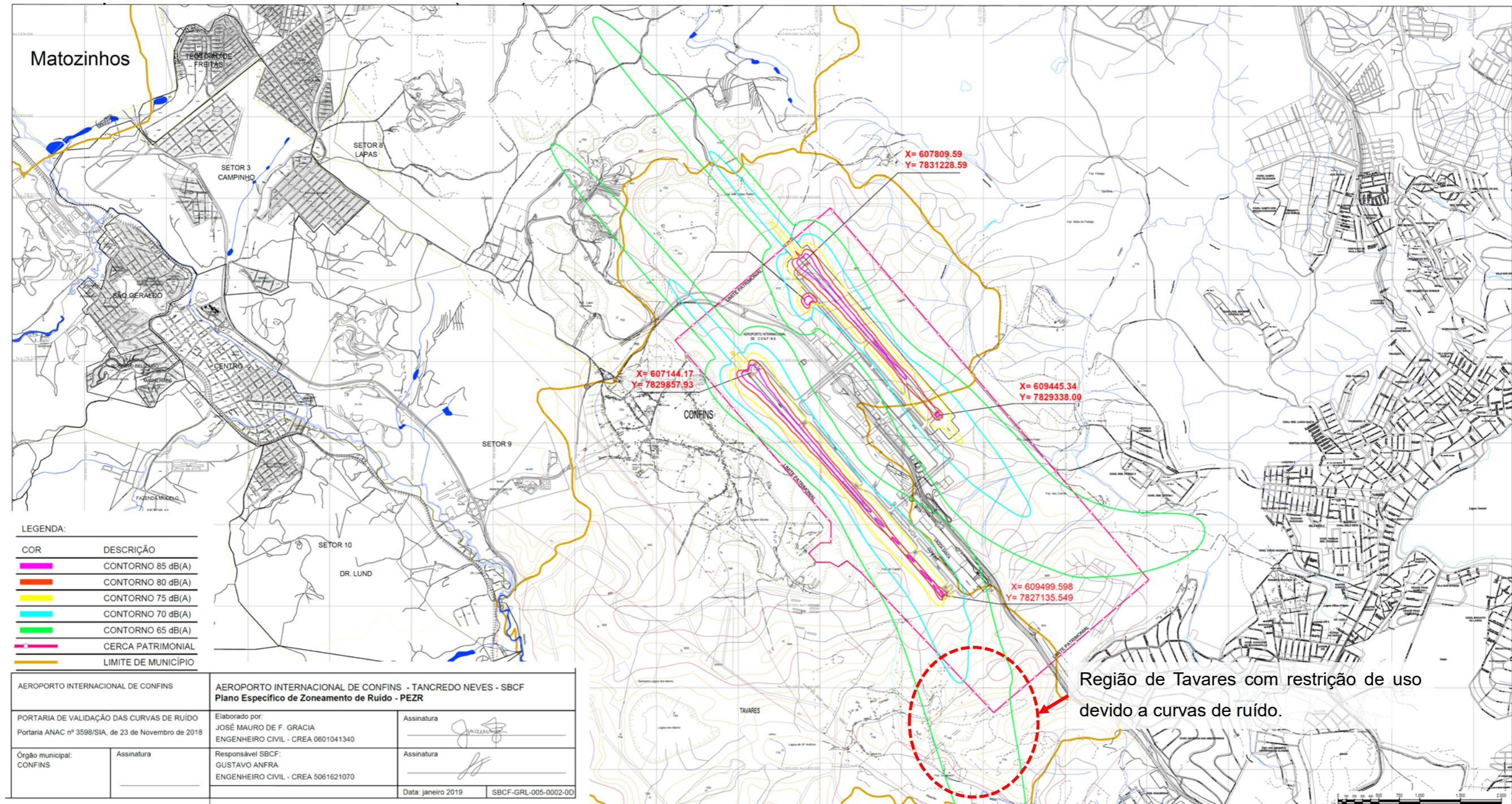
O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal nº 7565/86) prevê restrições ao uso e ocupação no entorno de aeródromos por meio do Plano de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PZR), Plano de Zona de Proteção de Helipontos (PZPH), Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA) e planos específicos que se façam necessários, aprovados pelas autoridades competentes.

O Aeroporto Internacional Tancredo Neves instalado em Confins e Lagoa Santa, teve a aprovação das suas curvas de ruído pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) pela Portaria ANAC nº 3598 de 23 de novembro de 2018. O Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) pode ser observado na figura 50.

As principais curvas de ruído estão contidas no interior da propriedade do aeroporto. Destaca-se o avanço de algumas curvas na porção noroeste do município de Confins, onde está delimitada a Zona de Conservação do Planalto das Dolinas (ZCPD) da APA Carste de Lagoa Santa. Este local não possui assentamento urbano. Destacam-se também curvas de ruído que extrapolam a porção sudeste do município. Essas curvas de 65db(A) alcançam uma parte do assentamento urbano de Tavares e os locais que, segundo o zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa, seriam possíveis de expansão. As restrições de uso impostas pelas curvas de ruído podem ser observadas no quadro 6. O uso residencial, alojamentos temporários, locais de permanência prolongada, uso educacional (escolas, faculdades etc.) e concha acústica ao ar livre estão proibidos nos locais por onde avançam tais curvas. Com exceção da concha acústica, caso o poder público queira permitir esses usos, será necessário que as edificações a serem implantadas recebam tratamento acústico de modo a Reduzir o Nível de Ruído (RR) em 25dB do exterior para o interior. Sob essa condição de RR estão permitidos usos ligados à saúde, igrejas, auditórios e salas de concerto. Essa medida é um dificultador do processo de gestão municipal por requerer uma estrutura com analistas especialistas de projetos ligados à prefeitura e, no mínimo, assistência técnica especializada para a população de baixa renda.

Importante notar que os usos industriais e de produção, comerciais e de serviços, recreacionais e alguns usos públicos ligados a transporte, estacionamento e serviços governamentais estão permitidos. Isso indica um perfil desejável, do ponto de vista do funcionamento do aeroporto, de uso urbano para esse local em Confins (com as devidas medidas a serem adotadas).

Figura 50 – Plano Específico de Zoneamento de Ruído do aeroporto de Confins



Fonte: GRACIA,2019. Modificado pela autora.

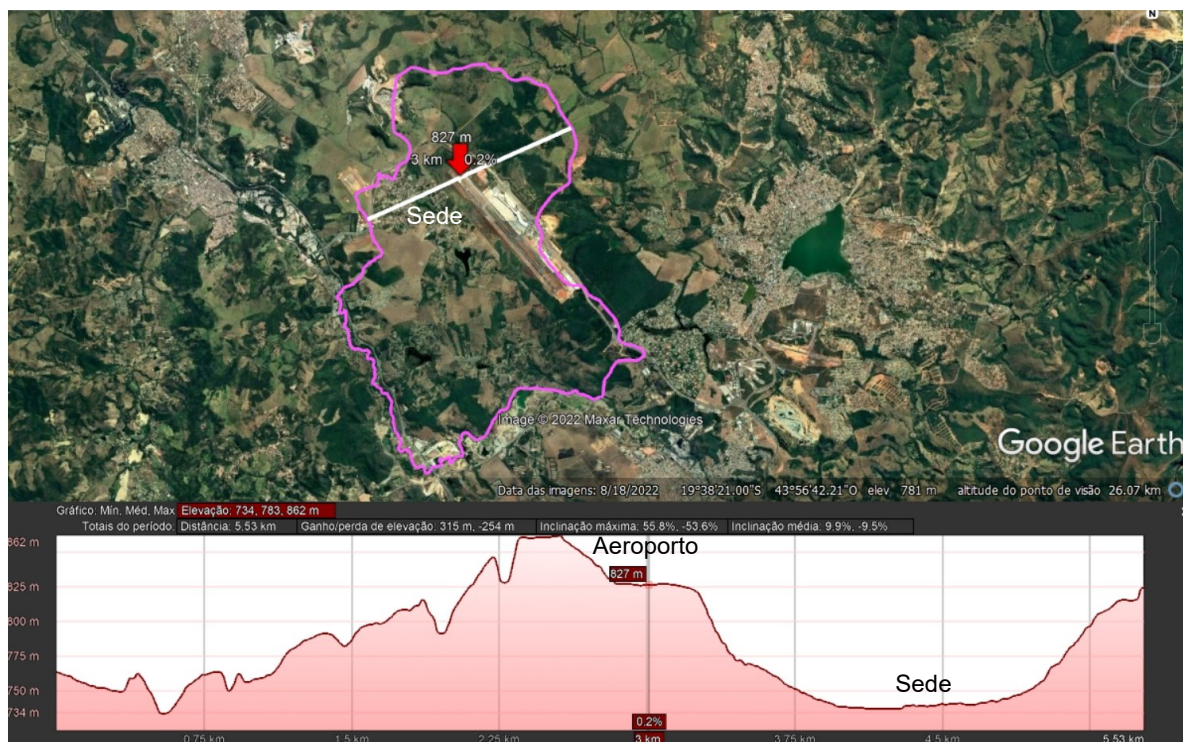
Quadro 6 – Usos compatíveis e incompatíveis para áreas abrangidas por PBZR

Usos compatíveis e incompatíveis para áreas abrangidas por PBZR						
Uso do Solo	Nível de Ruído Médio dia-noite (dB)					
	Abaixo de 65	65 – 70	70 – 75	75 – 80	80 – 85	Acima de 85
Residencial						
Residências uni e multifamiliares	S	N (1)	N (1)	N	N	N
Alojamentos Temporários (exemplos: hotéis, motéis e pousadas ou empreendimentos equivalentes)	S	N (1)	N (1)	N (1)	N	N
Locais de permanência prolongada (exemplos: presídios, orfanatos, asilos, quartéis, mosteiros, conventos, apart-hotéis, pensões ou empreendimentos equivalentes)	S	N (1)	N (1)	N	N	N
Usos Públicos						
Educacional (exemplos: Universidades, bibliotecas, faculdades, creches, escolas, colégios ou empreendimentos equivalentes)	S	N (1)	N (1)	N	N	N
Saúde (exemplos: hospitais, sanatórios, clínicas, casas de saúde, centros de reabilitação ou empreendimentos equivalentes)	S	25	30	N	N	N
"Igrejas, auditórios e salas de Concerto (exemplos: igrejas, templos, associações religiosas, centros culturais, museus, galerias de arte, cinemas, teatros ou empreendimentos equivalentes)"	S	25	30	N	N	N
Serviços governamentais (exemplos: postos de atendimento, correios, aduanas ou empreendimentos equivalentes)	S	S	25	30	N	N
Transportes (exemplos: terminais rodoviários, ferroviários, aeroportuários, marítimos, de carga e passageiros ou empreendimentos equivalentes)	S	S	25	30	35	35
Estacionamentos (exemplo: edifício garagem ou empreendimentos equivalentes)	S	S	25	30	35	N
Usos Comerciais e serviços						
"Escritórios, negócios e profissional liberal (exemplos: escritórios, salas e salões comerciais, consultórios ou empreendimentos equivalentes)"	S	S	25	30	N	N
Comércio atacadista - materiais de construção, equipamentos de grande porte	S	S	25	30	35	N
Comércio varejista	S	S	25	30	N	N
Serviços de utilidade pública (exemplos: cemitérios, crematórios, estações de tratamento de água e esgoto, reservatórios de água, geração e distribuição de energia elétrica, Corpo de Bombeiros ou empreendimentos equivalentes)	S	S	25	30	35	N
Serviços de comunicação (exemplos: estações de rádio e televisão ou empreendimentos equivalentes)	S	S	25	30	N	N
Usos Industriais e de Produção						
Indústrias em geral	S	S	25	30	35	N
Indústrias de precisão (Exemplo: fotografia, óptica)	S	S	25	30	N	N
Agricultura e floresta	S	S (2)	S (3)	S (4)	S (4)	S (4)
Criação de animais, pecuária	S	S (2)	S (3)	N	N	N
Mineração e pesca (Exemplo: produção e extração de recursos naturais)	S	S	S	S	S	S
Usos Recreacionais						
Estádios de esportes ao ar livre, ginásios	S	S	S	N	N	N
Conchas acústicas ao ar livre e anfiteatros	S	N	N	N	N	N
Exposições agropecuárias e zoológicos	S	S	N	N	N	N
Parques, parques de diversões, acampamentos ou empreendimentos equivalentes	S	S	S	N	N	N
Campos de golf, hípicos e parques aquáticos	S	S	25	30	N	N
<p>"Notas das Tabelas E-1 e E-2: S (Sim) = usos do solo e edificações relacionadas compatíveis sem restrições N (Não) = usos do solo e edificações relacionadas não compatíveis. 25, 30, 35 = usos do solo e edificações relacionadas geralmente compatíveis. Medidas para atingir uma redução de nível de ruído – RR de 25, 30 ou 35 dB devem ser incorporadas no projeto/construção das edificações onde houver permanência prolongada de pessoas. (1) Sempre que os órgãos determinarem que os usos devam ser permitidos, devem ser adotadas medidas para atingir uma RR de pelo menos 25 dB. (2) Edificações residenciais requerem uma RR de 25 dB. (3) Edificações residenciais requerem uma RR de 30 dB. (4) Edificações residenciais não são compatíveis."</p>						

Fonte: GRACIA, 2019. Destaque nosso.

Os Planos de Proteção de Aeródromo e de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea definem no espaço, dentre outras coisas, a altura máxima para implantação de edificações ou objetos nas proximidades do aeroporto. Neste sentido, a condição topográfica das áreas urbanas e de expansão urbana em relação ao sítio do aeroporto influenciam no potencial maior ou menor de construção em altura de edificações. Os cortes apresentados nas figuras 51 a 54 possibilitam maior compreensão do sítio. Em síntese, o AITN foi implantado nas cotas mais elevadas do município de Confins. Essa cota separa a sede das demais ocupações urbanas no município. A sede, Lagoa dos Mares e Tavares estão cerca de 75m, pelo menos, abaixo do sítio do aeroporto. Desse modo, as restrições impostas pelas zonas de proteção para o funcionamento do aeroporto não são tão limitantes em termos de altimetria de edificação. Em relação ao condomínio Gran Royale Aeroporto, esse desnível é menor, correspondendo a cerca de 25m. Ainda assim, por ser uma ocupação destinada ao uso unifamiliar, também é um desnível significativo, não interferindo no aproveitamento das edificações em relação ao lote.

Figura 51 – Perfil topográfico do AITN à sede de Confins



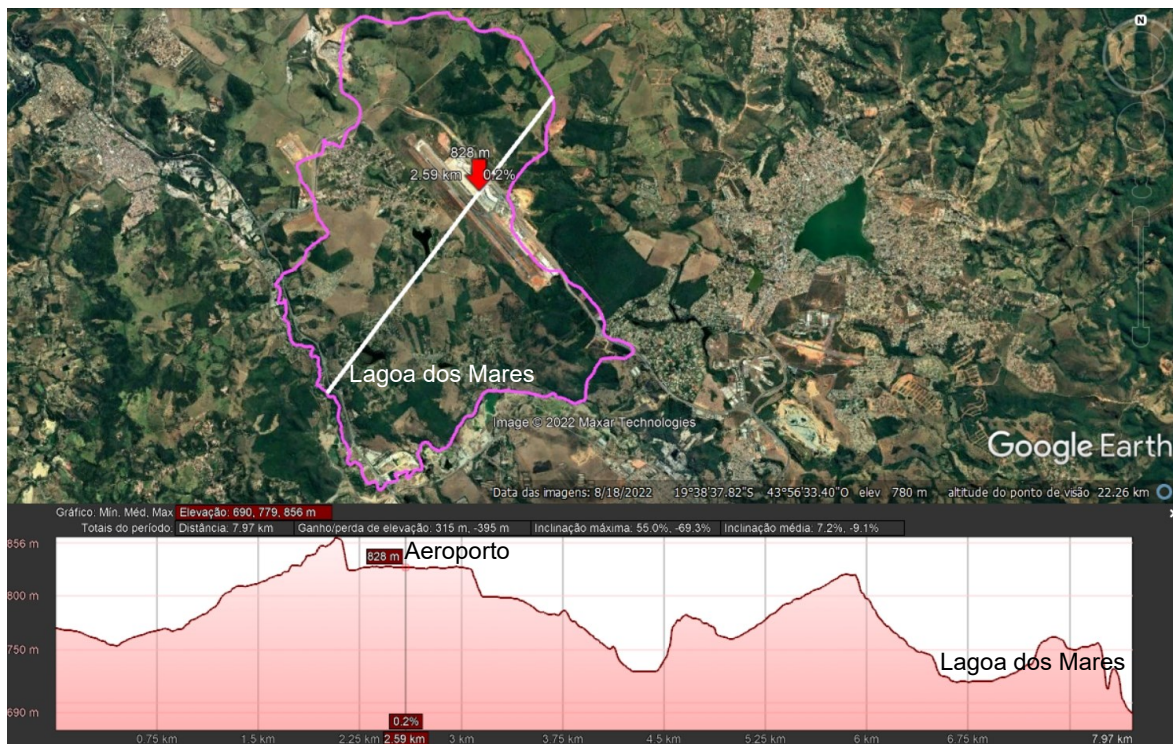
Fonte: Google Earth, 2022. Modificado pela autora.

Figura 52 – Perfil topográfico do AITN ao Condomínio Gran Royale Aeroporto



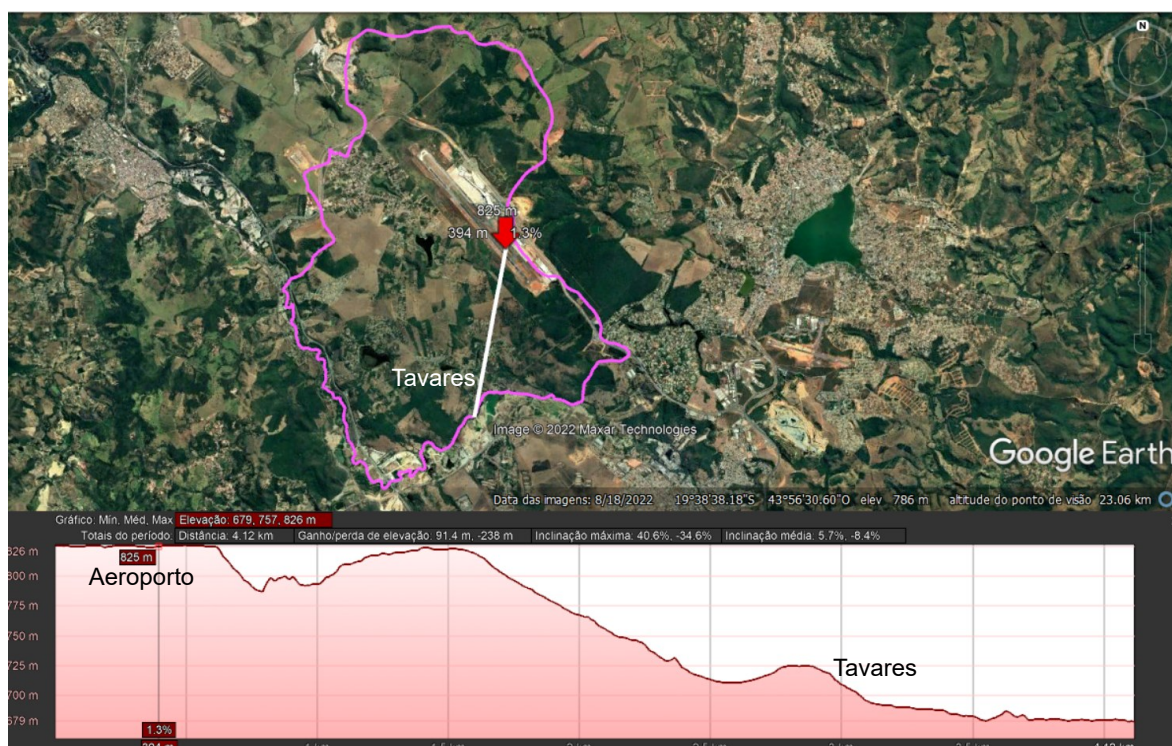
Fonte: Google Earth, 2022. Modificado pela autora.

Figura 53 – Perfil topográfico do AITN à Lagoa dos Mares



Fonte: Google Earth, 2022. Modificado pela autora.

Figura 54 – Perfil topográfico do AITN à Tavares



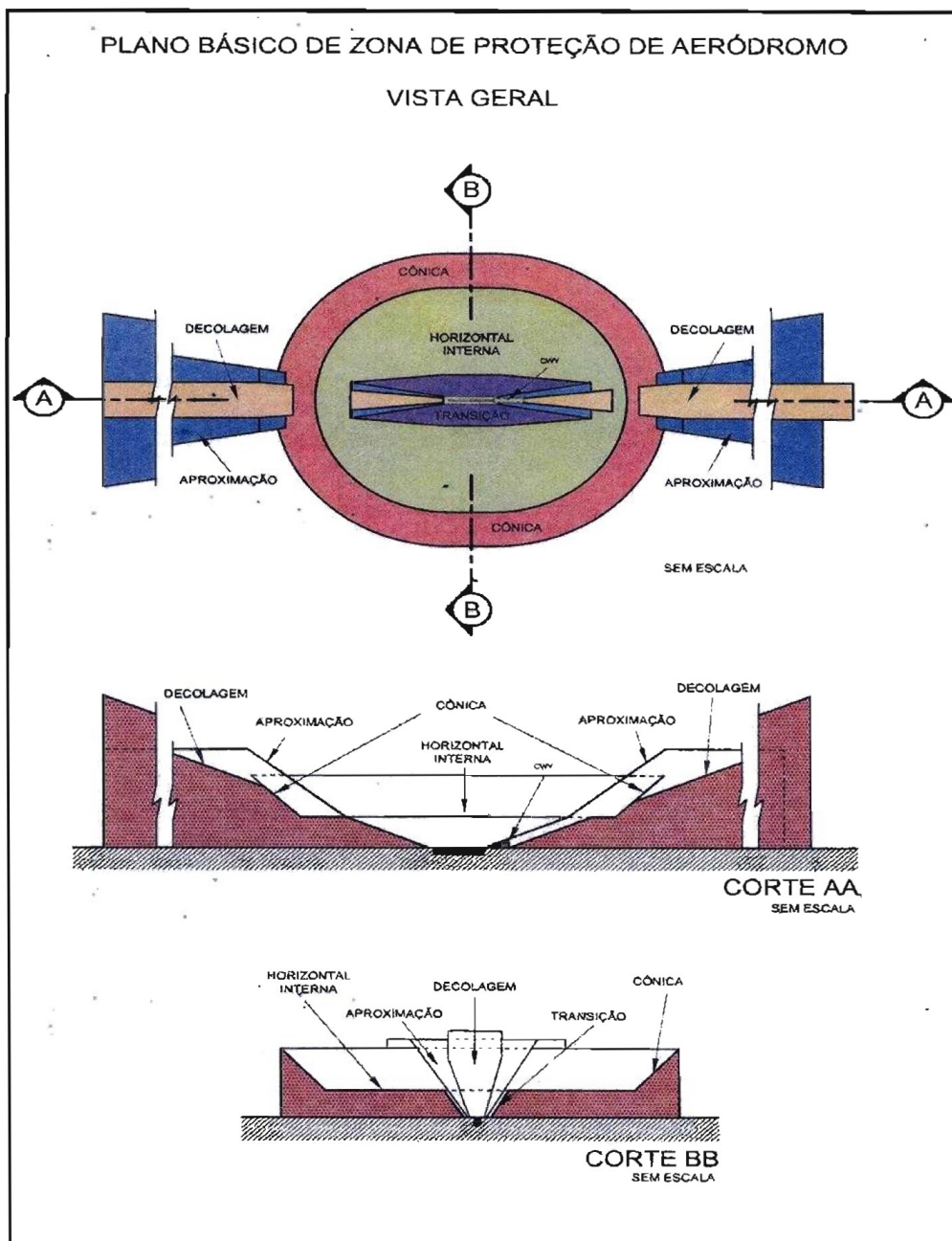
Fonte: Google Earth, 2022. Modificado pela autora.

Aprofundando um pouco mais na análise, o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA) está regulamentado pelo Comando da Aeronáutica por meio da Portaria nº 256/GC5 de 13 de maio de 2011. Ele é desenvolvido em função das superfícies limitadoras de obstáculos de aeródromo e das especificações no planejamento aeroportuário aprovado pela Agência Nacional de Aviação Civil (COMANDO DAAERONÁUTICA, 2011, art.6º). Seu objetivo é disciplinar o uso do solo de modo a garantir a segurança e a regularidade das operações aéreas (COMANDO DAAERONÁUTICA, 2011, art. 8º). Basicamente define a altura máxima que um objeto ou uma construção pode atingir dentro dessas zonas, bem como restringe atividades perigosas e define a necessidade de sinalização de obstáculos aéreos. Conforme define o art. 45 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal nº 7565/86), toda construção ou aproveitamento de uso do solo que estiver nos limites das Zonas de Proteção de Aeródromo devem obter autorização prévia do Comando Aéreo Regional (COMAR).

As superfícies limitadoras de obstáculo do PBZPA estão representadas na figura 55, sendo composta pelas seguintes superfícies (ANAC, 2011):

- **Superfície de Aproximação:** plano inclinado ou combinação de planos inclinados anteriores à cabeceira das pistas;
- **Superfície de Decolagem:** plano inclinado, ou outra superfície especificada, além do final da pista de decolagem ou de uma zona desimpedida;
- **Superfície de Transição:** superfície ao longo das laterais das faixas de pista e parte das laterais das Superfícies de Aproximação, inclinando-se para cima e para fora em direção à superfície Horizontal Externa;
- **Superfície Horizontal Interna:** plano horizontal acima de um aeródromo e de seu entorno, definida a partir da união das tangentes de semicírculos criados com centros nas cabeceiras das pistas;
- **Superfície Cônica:** superfície em rampa ascendente a partir dos limites externos da Superfície Horizontal Interna;
- **Superfície de Pouso Interrompido** (para pistas de aproximação de precisão): plano inclinado localizado após a cabeceira, a uma distância determinada, que se estende por entre a Superfície de Transição Interna e compõe a Zona Livre de Obstáculos;
- **Superfície de Aproximação Interna** (para pistas de aproximação de precisão): porção retangular da superfície de aproximação imediatamente anterior à cabeceira, compondo a Zona Livre de Obstáculos;
- **Superfície de Transição Interna** (para pistas de aproximação de precisão): superfície semelhante à Superfície de Transição, porém mais próxima à pista, compondo a Zona de Livre Obstáculo.

Figura 55 – Representação das Superfícies Limitadoras de Obstáculo para aeródromos.



Fonte: Comando da Aeronáutica, 2011, p. 53.

O PBZPA para o AITN afeta parte dos municípios de Matozinhos, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, São José da Lapa, Vespasiano e Santa Luzia e o município de Confins em sua totalidade conforme mostra a figura 56. Cruzando as curvas de nível de 20 em 20m com as bordas das superfícies limitadoras, analisam-se, de maneira aproximada as alturas máximas de construção permitidas.

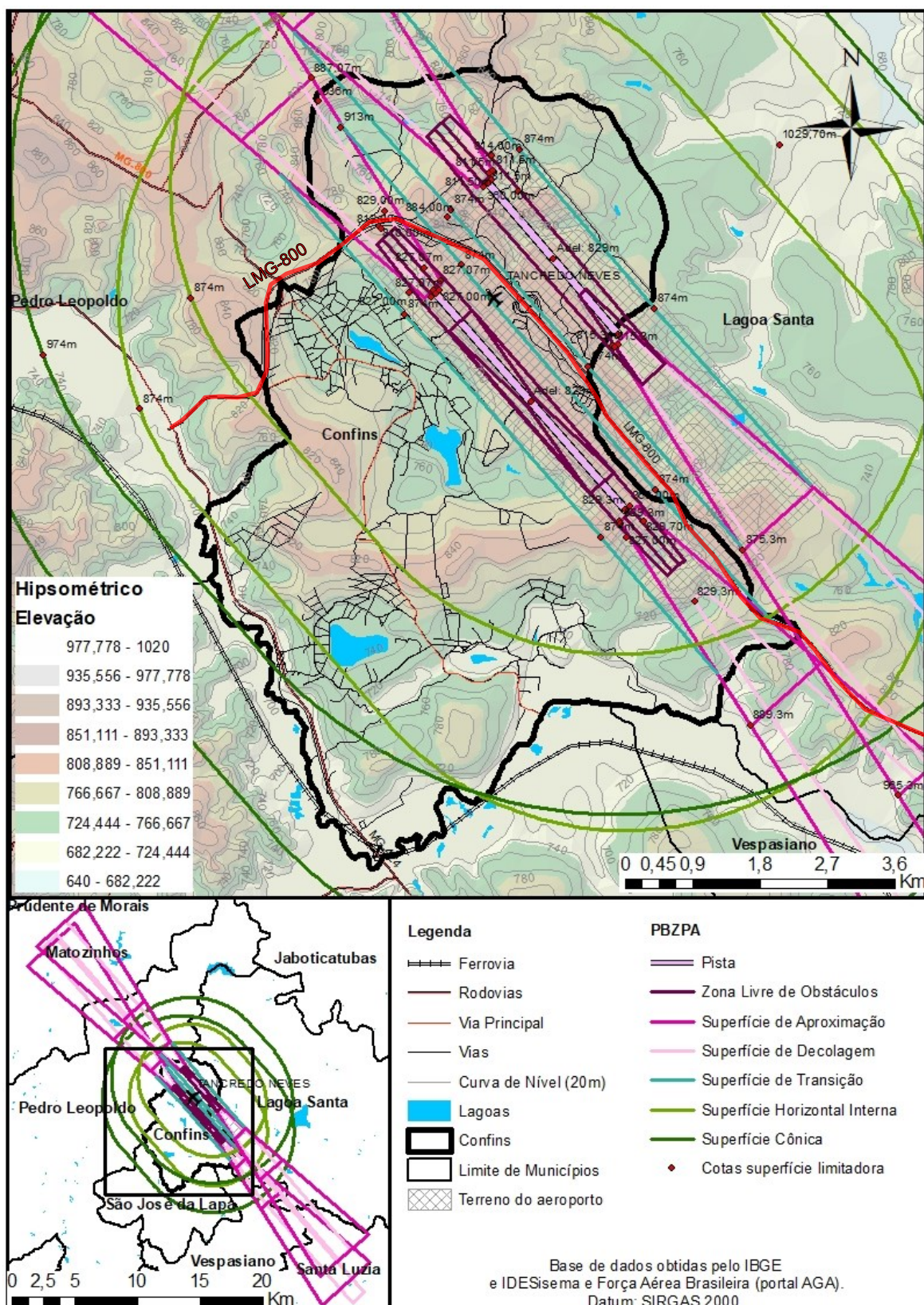
Próximo à divisa de Confins com São José da Lapa observa-se a aplicação da Superfície Cônica. A borda externa da Superfície Cônica está na cota 974m, enquanto a borda da Superfície Horizontal Interna está na cota 874m. A variação das curvas de nível entre essa faixa é de 700m a 780m. Isso significa que as construções e instalações neste segmento podem ter alturas com cerca de 94m a 274m. Assim, é possível implantar um edifício com aproximadamente 30 pavimentos que a edificação não ultrapassaria a superfície limitadora neste trecho.

A principal Superfície Limitadora em termos de abrangência, afetando os assentamentos urbanos em Confins, é a Superfície Horizontal Interna, com altura de 874m. A maior cota das curvas de nível que se observa nessa região do município de Confins é de 860m, enquanto a menor é de 700m. Isso significa a possibilidade de construção em alturas que variam de 14m a 174m. Isso significa que é possível implantar edifícios com aproximadamente quatro pavimentos no topo aplainado que divide a sede dos demais assentamento urbanos, até prédios com cerca de 58 pavimentos nas cotas mais baixas. A sobreposição do mapa hipsométrico auxilia na compreensão das áreas com maiores ou menores possibilidades de alturas das construções. Esse mesmo raciocínio se aplica à porção nordeste do município, na divisa com Lagoa Santa.

As maiores restrições observadas estão na porção noroeste do município de Confins, pois a Zona Livre de Obstáculos ultrapassa o limite da propriedade do aeroporto na projeção longitudinal das pistas. Na projeção longitudinal da propriedade do aeroporto, observam-se também restrições impostas pelas superfícies de Aproximação e de Decolagem. A menor cota apresentada nessas superfícies é 829,30 e a maior observada é de 889,30m. A maior curva de nível observada é de 800m e a menor de 740m. Aparentemente, devido à condição topográfica de Confins, a restrição junto às Superfície de Decolagem e de Aproximação não é muito limitadora, pois permite a

construção com cerca de 29 pavimentos. Junto a essas superfícies, no entanto, há apenas um vetor de expansão urbana junto à LMG-800 na porção noroeste do município.

Figura 56 – Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo do Aeroporto de Confinos



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema e portal AGA, 2022.

O Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA) se dá em função de cada equipamento para navegação aérea implantado, garantindo a sua operação (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2011, art. 37). As superfícies limitadoras têm por objetivo definir o espaço aéreo que necessita ser livre de obstáculos para garantir a integridade dos sinais eletromagnéticos/luminosos transmitidos e/ou irradiados entre as aeronaves. O plano é constituído pelas seguintes zonas:

- Zona de Proteção do Equipamento Medidor de Distância - DME;
- Zona de proteção do Rádio Farol não Direcional - NDB;
- Zona de Proteção do Rádio Farol Onidirecional em VHF - VOR;
- Zona de Proteção do Rádio Farol Onidirecional em VHF_ Doppler - D-VOR;
- Zona de proteção do Transmissor de Dados VHF - VDB, subsistema do Sistema de Aumento de Sinais de Navegação Baseado no Solo – GBAS;
- Zona de Proteção da Estação de Referência, subsistema do Sistema de Aumento de Sinais de Navegação Baseado no Solo – GBAS;
- Zona de Proteção do Transmissor da Rampa de Planeio ILS – Sistema de Aproximação por Instrumentos;
- Zona de Proteção do Localizado ILS - Sistema de Aproximação por Instrumentos;
- Zona de Proteção do Marcadores ILS - Sistema de Aproximação por Instrumentos;
- Zona de Proteção do ALS – Sistemas de Luzes de Aproximação;
- Zona de Proteção do Sistema Visual Indicador de Rampa de Aproximação – VASIS, Indicador de Rampa de Aproximação de Precisão - PAPI e Indicador Abreviado de Rampa de Aproximação de Precisão - APAPI;
- Zona de Proteção do Radar de Vigilância;
- Zona de Proteção do Radar de Aproximação de Precisão - PAR;
- Zona de Proteção da Vigilância com Localização Automática Dependente por Radiofusão - ADS B;

Assim como o BPZPH, o PZPANA do aeroporto de Confins foi aprovado pela Portaria DECEA Nº 755/ICA, de 22 de novembro de 2019. Em análise, a partir do arquivo em formato kml disponibilizado na plataforma da Força Aérea Brasileira, não foi possível

identificar no PZPANA a Zona de Proteção do VOR, do VDB, da Estação de Referência, do PAR e do ADS B. Ainda assim, os municípios integrantes são os mesmos do BPZPH como se observa na figura 57.

Verificou-se, que um dos dois NDBs utilizados pelo aeroporto se encontra na divisa de Pedro Leopoldo com Matozinhos, não criando superfície limitadora em Confins, assim como o DVOR, localizado em Matozinhos. A superfície limitadora criada em função do Localizador ILS encontra-se dentro da propriedade do aeroporto, também não gerando limitações para outras áreas em Confins.

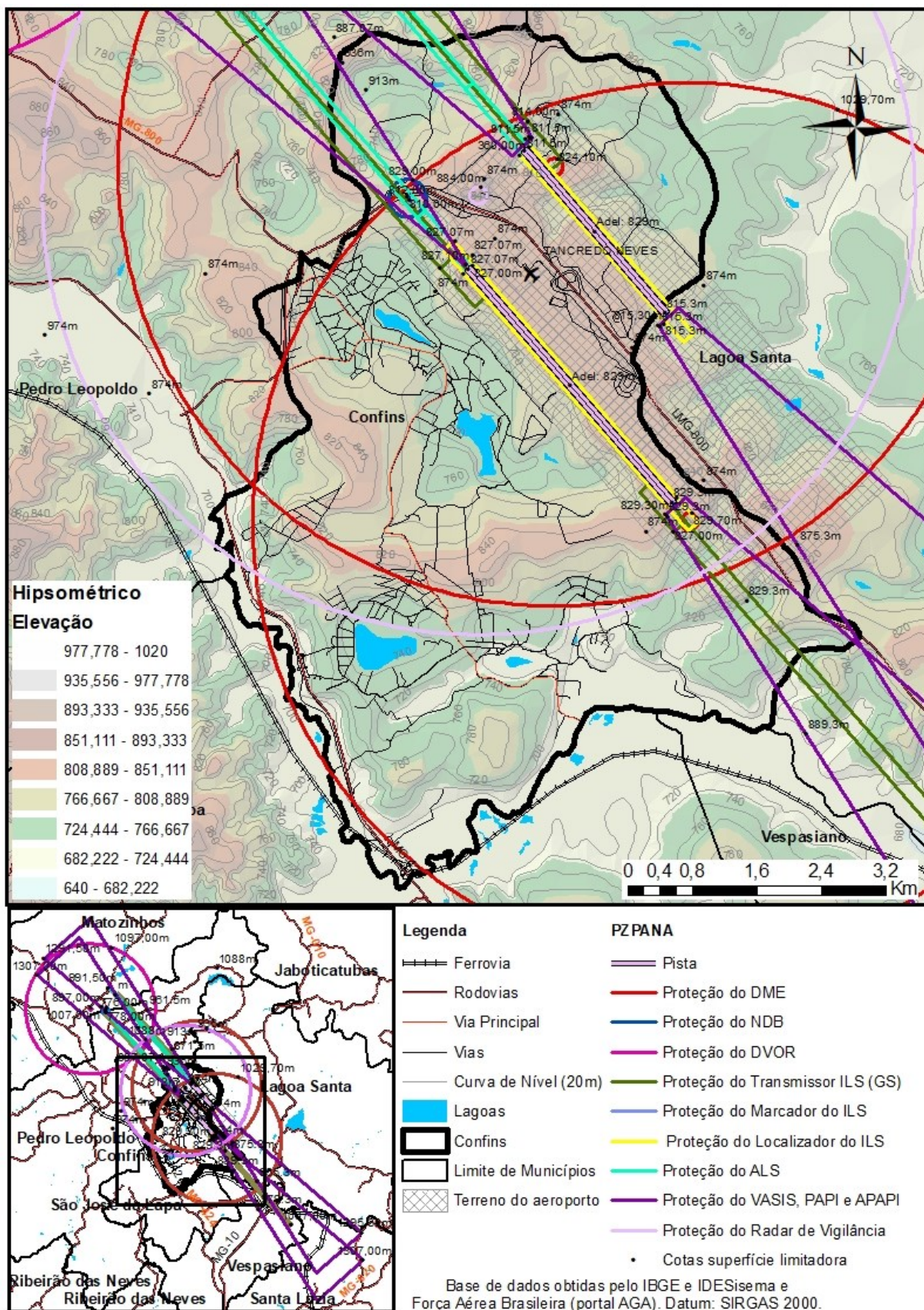
As Zonas de Proteção dos DMEs, por terem as maiores altura a 1029,70m e 1024,10m e menores a 829,70m e 824,10m respectivamente, impõem a Confins, restrição de altura menores que as superfícies horizontais internas na maior parte de sua cobertura. Alturas menores estão localizadas dentro do terreno do aeroporto ou bem próximas a ele, não sendo então mais restritivas do que as já analisadas.

A Zona de Proteção do ILS é uma pequena área, inexpressiva em termos de município, que coincide com a superfície limitadora em função do NDB, a noroeste do município. A proteção do NDB nesta região, impõe uma restrição de altura mais severa, uma vez que a superfície em rampa varia de 829 a 810m entre as curvas de nível de cota 820m e 840m. Porém seu impacto em termos de ocupação pode ser bem localizado junto à LMG-800.

As restrições do ALS indicam alturas da superfície que variam de 811,50m a 991,50m e 827,07m a 1007m, e as do VASIS, PAPI e APAPI variam de 811,50m a 1295m, também menos restritivas que as superfícies de decolagem e de aproximação, sobrepostas a ela.

Em relação à Zona de Proteção do Radar de Vigilância, observa-se que ela abarca toda a sede de Confins e parte dos assentamentos de Lagoa dos Mares e Tavares. Sua superfície em rampa possui alturas que variam entre 1134m a 884m. Ela se mostra também, menos restritiva que a Superfície Horizontal Interna.

Figura 57 – Plano de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA) em Confinos

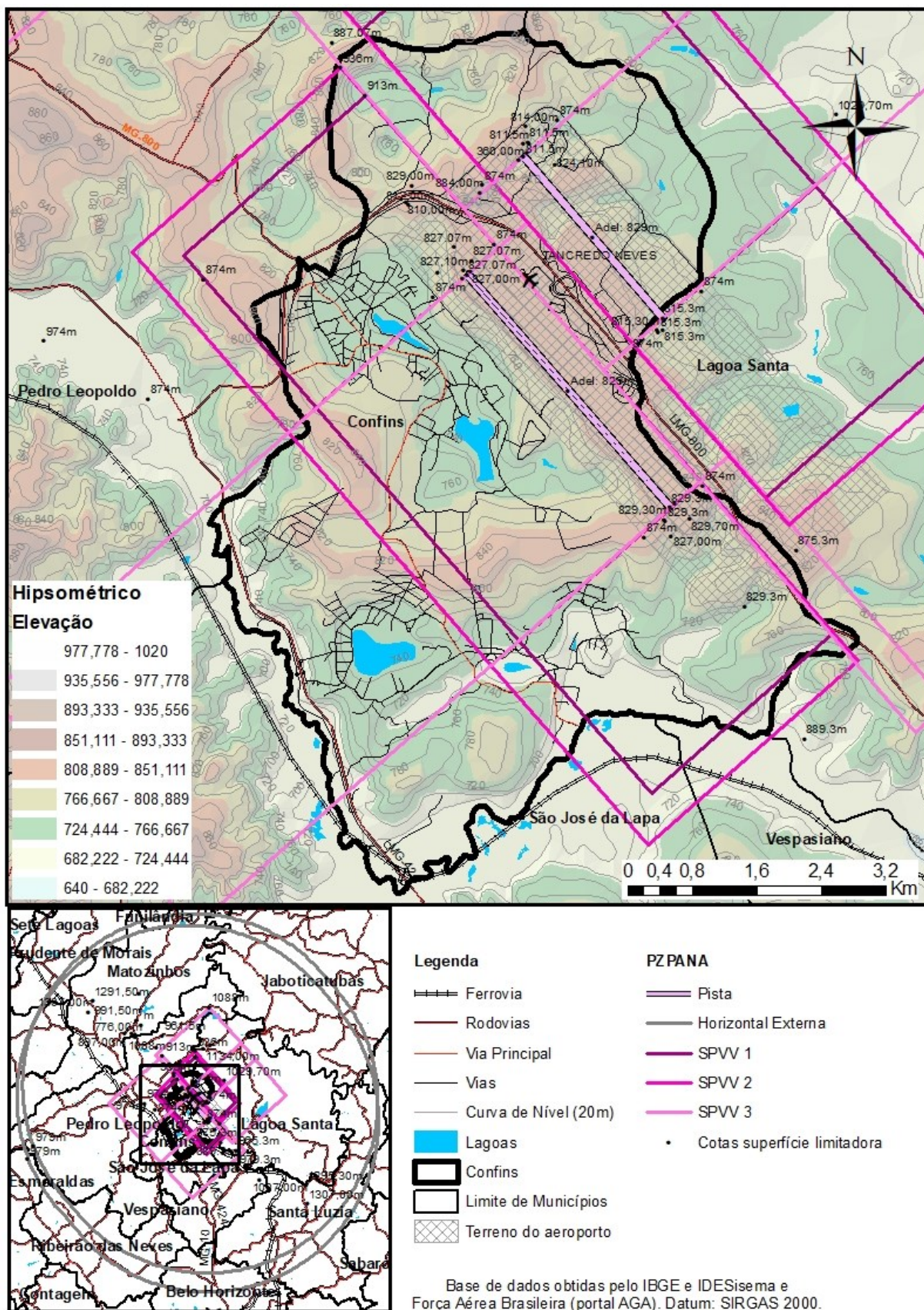


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema e portal AGA, 2022.

Outras duas superfícies limitadoras aplicadas ao aeroporto de Confins são as SPW e Horizontal Externa (figura 58). Não foi possível localizar junto à Portaria de 2011 à que se referem, mas supõe-se que sejam superfícies planas com restrição de construção acima do nível indicado por elas. Assim, em Confins ambas as superfícies são menos restritivas que a Superfície Horizontal Interna, que define a cota altimétrica de 874m. As alturas indicadas para a SPW1 é de 913m, para a SPW2 de 936m, de 1088m para a SPW3 e de 979m para a Horizontal Externa. Considerando a Superfície Horizontal Externa como a abrangência das áreas de proteção do aeroporto, os municípios atingidos por ela são Baldim, Belo Horizonte, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Funilândia, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Prudente de Moraes, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa, Taquaraçu de Minas, Vespasiano.

É importante salientar que para absorver com maior precisão as limitações de uso e ocupação impostas pela atividade aeroviária no planejamento municipal de Confins, um levantamento cadastral planialtimétrico mais preciso se faz necessário. A partir das avaliações com seções considerando a topografia do município, é possível avaliar e absorver no zoneamento municipal parâmetros construtivos adequados que sejam de fácil interpretação, simplificados. Essa é uma diretriz do Estatuto da Cidade que facilita o conhecimento das permissões e restrições pelos munícipes e empresários, facilitando a própria gestão territorial pelos órgãos públicos.

Figura 58 – Outras Zonas de Proteção Aeroviárias do Aeroporto de Confins



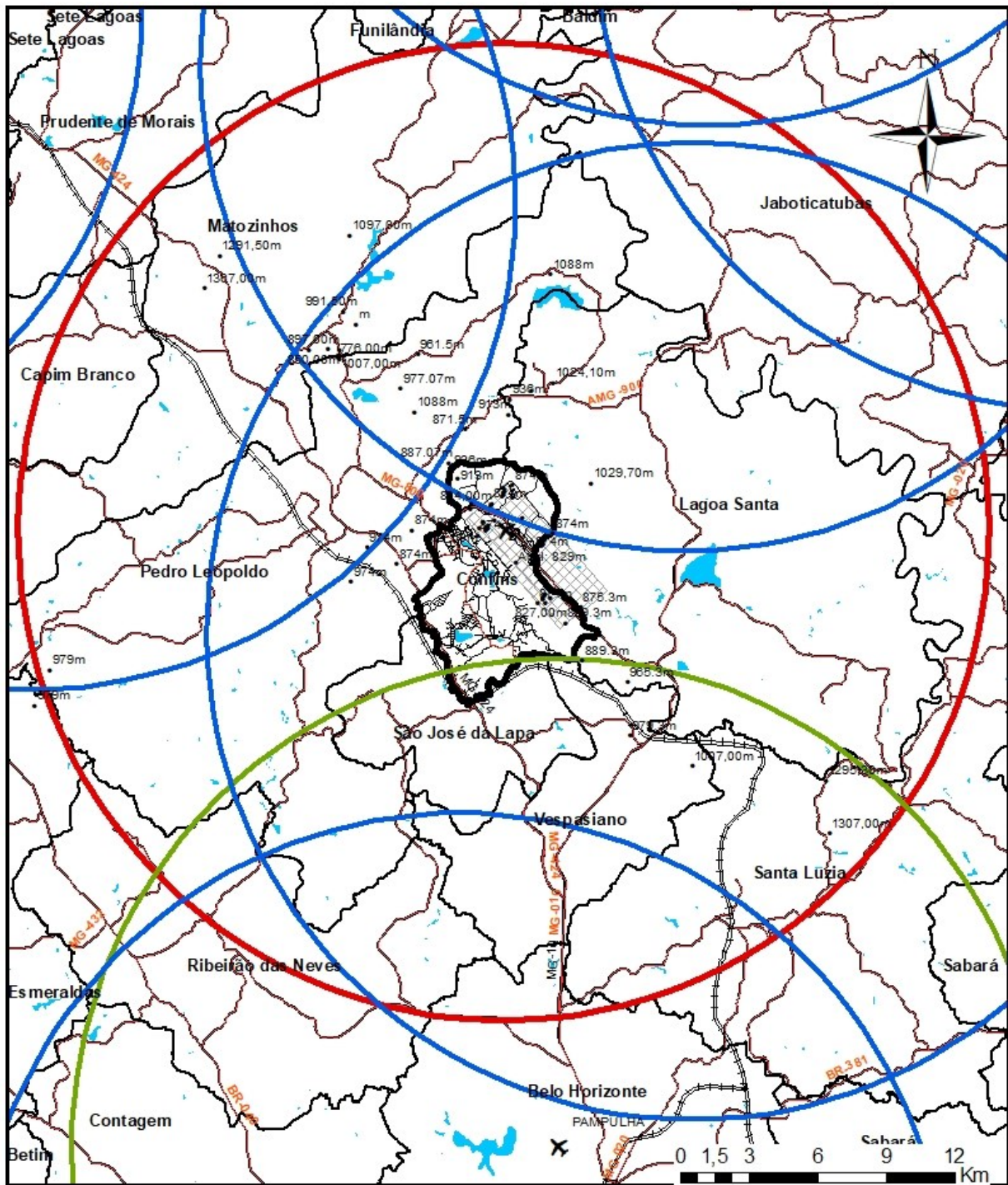
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema e portal AGA, 2022.

Além de restrições de alturas a fim de que não haja obstáculos aéreos e restrição de implantação de algumas atividades consideradas perigosas no entorno do aeroporto, há ainda a Área de Segurança Aeroportuária (ASA). Seu objetivo é o controle da fauna na imediação dos aeródromos para evitar que aconteçam acidentes, como o choque das aeronaves com os animais. A Lei Federal nº 12.725/2012 e o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (REBAC) nº 153 e suas emendas são as principais normas responsáveis sobre o assunto.

A Lei Federal nº 12752/2012 art. 2º, inciso V define a ASA como área circular do território definida a partir do centro geométrico da maior pista do aeródromo ou do aeródromo militar, com 20 km (vinte quilômetros) de raio, estando o seu uso e ocupação sujeitos a restrições especiais em função da natureza atrativa de fauna.

O município de Confins está inserido em sua completude em duas ASAs, uma referente ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves e outra referente à base aérea localizada no município de Lagoa Santa, como se observa na figura 59. Incide também, a sul do município, a ASA referente ao aeroporto da Pampulha, em Belo Horizonte, e a norte referente a outro aeródromo.

Figura 59 – Área de Segurança Aeroportuária incidente em Confins/MG.



- | | | |
|-----------------|---|--|
| ==== Ferrovias | Lagoas | ASA |
| — Rodovias | Confins | Tancredo Neves |
| — Via Principal | Limite de Municípios | Pampulha - Carlos Drummond de Andrade |
| — Vias | Terreno do aeroporto | Outros |

Base de dados obtidas pelo IBGE e IDESISema
Datum: SIRGAS 2000.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE e IDESISema, 2022.

À ASA são impostas restrições especiais aos imóveis no seu interior no que se refere às atividades atrativas de fauna, sendo utilizado para isso, o Programa Nacional de Gerenciamento de Risco de Fauna (PNGRF). O art. 4º da Lei Federal nº 12725/2012 determina:

Art. 4º As restrições especiais constantes no PNGRF devem ser observadas, obrigatoriamente:

I - pela autoridade municipal, na ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano, sendo ela a responsável pela implementação e fiscalização do PNGRF;

II - pela autoridade ambiental, no processo de licenciamento ambiental e durante as atividades de fiscalização e controle; e

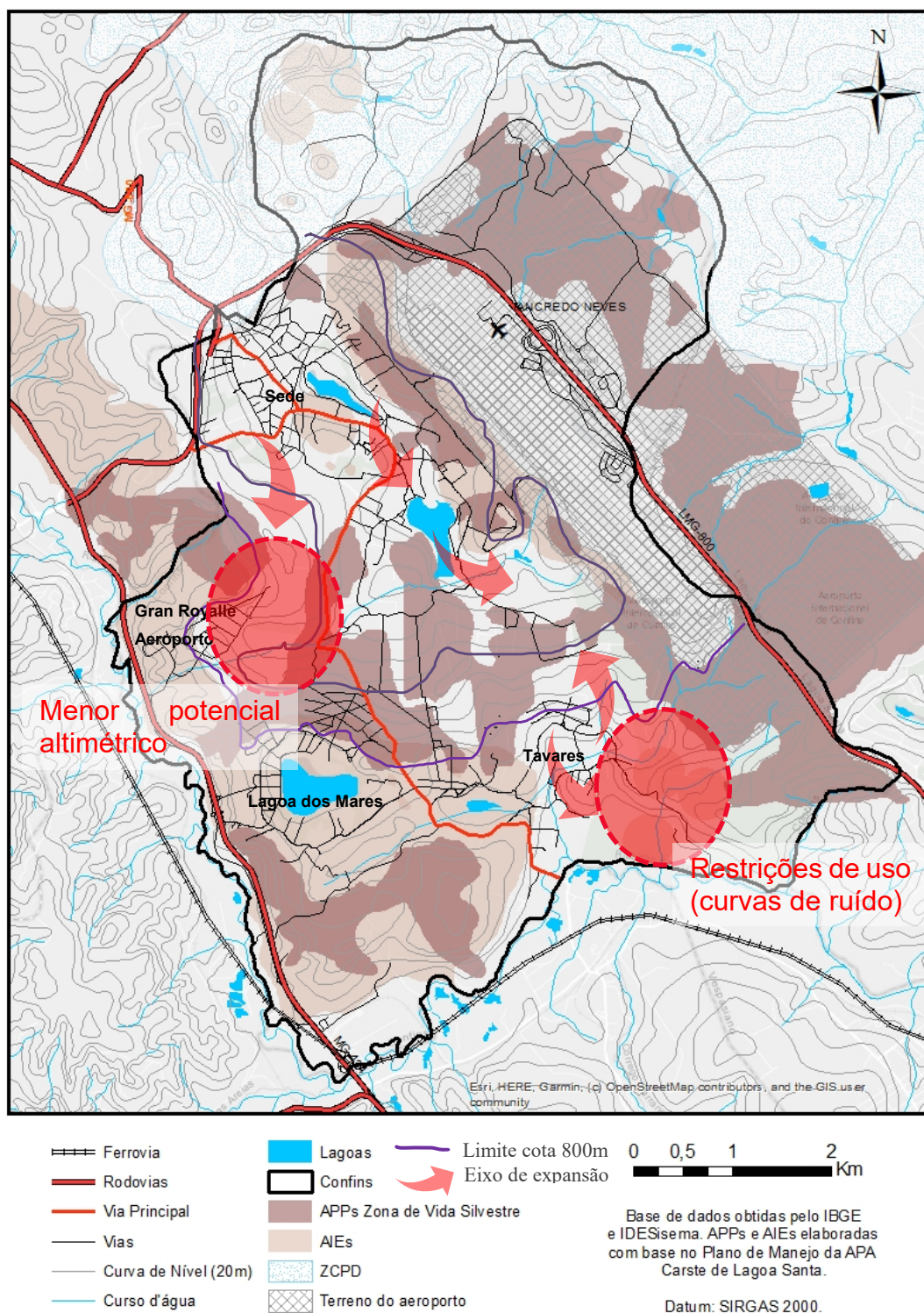
III - pelo operador do aeródromo, na administração do sítio aeroportuário.

§ 1º As propriedades rurais incorporadas à ASA também são sujeitas às restrições especiais previstas no PNGRF e à fiscalização pela autoridade municipal.

§ 2º Os instrumentos de planejamento municipal que disciplinam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo observarão as disposições desta Lei e as restrições especiais previstas no PNGRF. (BRASIL, 2012, art. 4º)

O município torna-se o principal órgão responsável para incorporar na regulação urbanística as restrições impostas pelo PNGRF e fiscalizar seu cumprimento. Pela condição topográfica do sítio em relação à implantação do aeroporto, notam-se poucas restrições de altura em relação ao modelo de ocupação praticada junto às principais ocupações urbanas no município. Se considerada as possibilidades de expansão a partir do plano de manejo da APA Carste de Lagoa Santa, as restrições altimétricas impõem maior atenção na ligação da sede com o condomínio Gran Royale Aeroporto. Em relação ao tipo de uso, as maiores restrições são colocadas devido às curvas de ruído nas áreas de expansão próximas a Tavares. Essas restrições, no entanto, não parecem conflitar com a ocupação atual do município (ver figura 60). O principal conflito entre a regulação advinda da atividade aeroportuária com o Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa se refere ao controle da fauna, sobretudo nas áreas a serem preservadas no entorno do aeroporto.

Figura 60 – Restrições aeroportuárias x possibilidades de expansão e desenvolvimento urbano em Confins a partir do Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE, IDESisema, Zoneamento da APA Carste de Lagoa Santa e restrições aeroportuárias, 2022.

Por fim, é importante ressaltar que o aeroporto de Confins foi inaugurado na década de 1980 e que vem passando por ampliações e reformas, desde sua concessão para o BH Airport em 2014, com o intuito de se implantar o projeto da aerótrópole. A

expansão das atividades do aeroporto pode implicar em ampliações das áreas de controle do uso e ocupação do solo no município de Confins, podendo ampliar conflitos relacionados à gestão ambiental.

5.1.3 A regulação estadual e metropolitana em Confins

A regulação do uso e ocupação do solo pela esfera estadual se dá, principalmente:

- por parâmetros e procedimentos de gestão ambiental, relacionados aos processos de licenciamento ambiental, planos de manejo voltados às Unidades de Conservação (UCs) estaduais ou mesmo determinando áreas de interesse, como aconteceu com os Sistemas de Áreas Protegidas (SAP Vetor norte) estabelecido pelo Decreto Estadual nº 44.500/07, revogado pelo Decreto Estadual nº 48.063/2020;
- por meio da regulamentação da Anuência Prévia à aprovação de parcelamento do solo pelos municípios, conforme estabelece o art. 13 da Lei Federal nº 6766/79. No caso das regiões metropolitanas de Minas Gerais, esse regulamento é o Decreto nº 48254/2021;
- por meio do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e macrozoneamento das regiões metropolitanas, conforme estabelecido pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015).

Em relação à regulação ligada ao tema do meio ambiente, além das questões relacionadas às APPs e Reservas Legais constantes nos Códigos Florestais Estadual (Lei Estadual nº 20922/2013) e Federal (Lei Federal nº 12.651/2012), observa-se que Confins está inserido na APE Estadual do Aeroporto Internacional e no entorno de três UCs.

O objetivo da APE é a proteção de mananciais, patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, devendo ser aplicada a regulação da anuência prévia à aprovação de parcelamentos do solo pelos municípios. No entanto, como Confins já é parte integrante da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), já estava submetido tanto às normas, quanto ao processo de licenciamento urbanístico. Além disso, o Decreto Estadual nº 20597/1980, que define a APE, determina alguns

parâmetros. Por exemplo, no caso de ser autorizada a supressão de vegetação nas áreas declaradas como de preservação permanente, a mesma deverá ser compensada por meio da instituição de Reservas Particular do Patrimônio Natural (RPPN) dentro da APE. Importante ressaltar que não se verificou nenhuma RPPN em Confins junto à Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Ambiental de Meio Ambiente (IDESisema). Chama atenção também a restrição da expansão urbana a partir da data do decreto, salvo se comprovado o não prejuízo da proteção da área declarada, conforme arts. 4º e 5º. Além disso, os loteamentos passíveis de implantação devem transferir no mínimo 50% da área da gleba como área pública.

Art. 4º – Somente será possível o uso do solo nas zonas urbanas ou de expansão urbana, já definidas por normas municipais até a data deste Decreto, observadas as restrições decorrentes do artigo 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

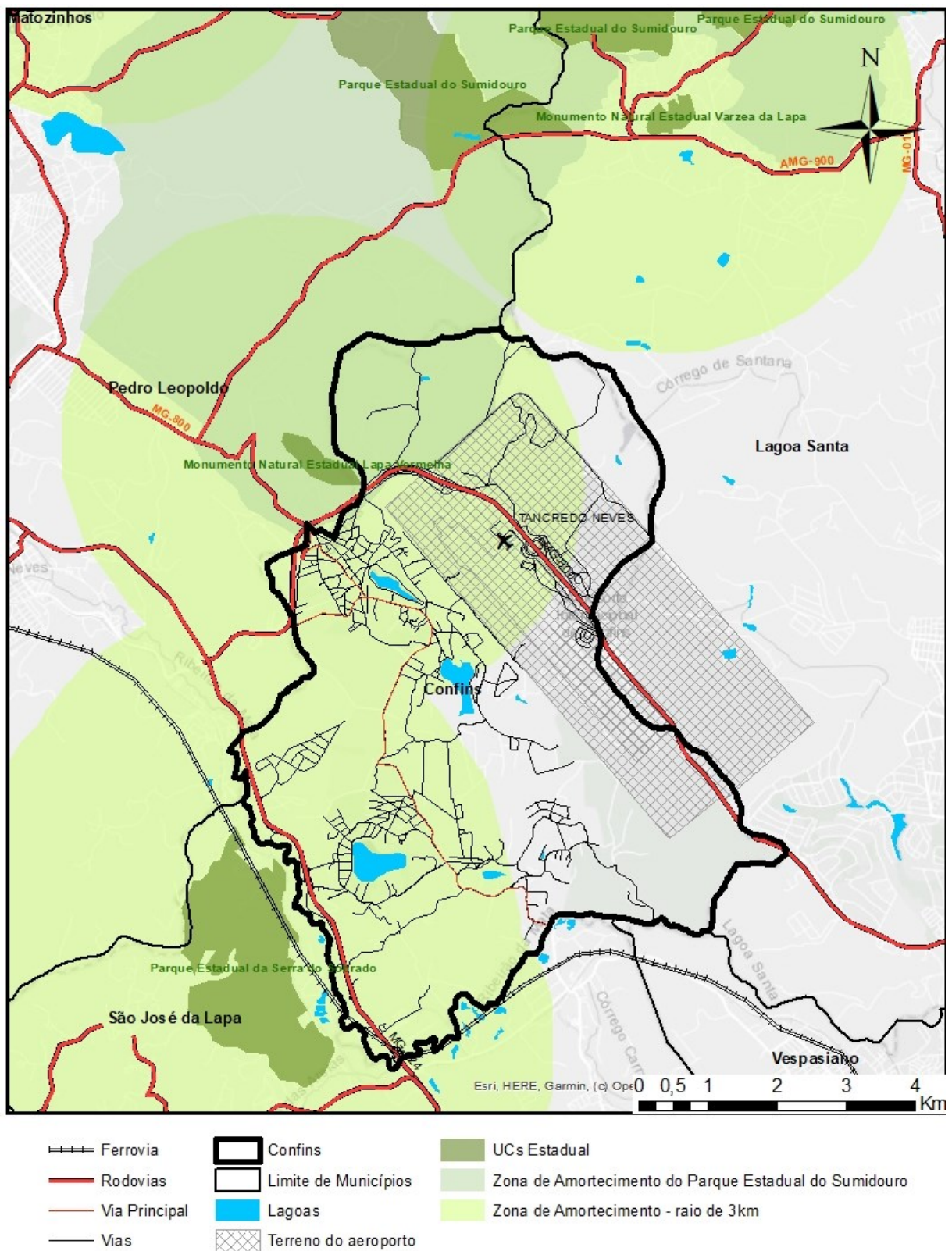
Art. 5º – As modificações das zonas urbana e de expansão urbana dependerão de prévia comprovação de que não prejudicarão a proteção da área ora declarada de interesse especial na forma do artigo 15 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Parágrafo único – Em caso de parcelamento permitido, a percentagem de áreas públicas não poderá ser inferior a 50% (cinquenta por cento) da área da gleba, de acordo com o inciso I e § 1º do artigo 4º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. (MINAS GERAIS, 1980, art.4º e art. 5º).

Nesse sentido, considerando o Plano de Manejo da APA Carste um dos principais estudos interdisciplinares para a região com o foco na proteção ambiental e do patrimônio histórico, espeleológico e cultural, os eixos para essa expansão devem ser a ele atrelados.

Além da APE, Confins está na Zona de Amortecimento de duas UCs sem plano de manejo: o Monumento Natural da Lapa Vermelha e o Parque Estadual da Serra do Sobrado (ver figura 61). Está também na Zona de Amortecimento do Parque Estadual do Sumidouro, que possui plano de manejo. A implicação prática que essas áreas trazem em termos de regulação é a aplicação do peso do fator locacional 1 para definição do procedimento de licenciamento ambiental pelo Estado.

Figura 61 – UCs estaduais e suas zonas de amortecimento em Confins



Base de dados obtidas pelo IBGE e IDESisema e Força Aérea Brasileira (portal AGA). Datum: SIRGAS 2000.

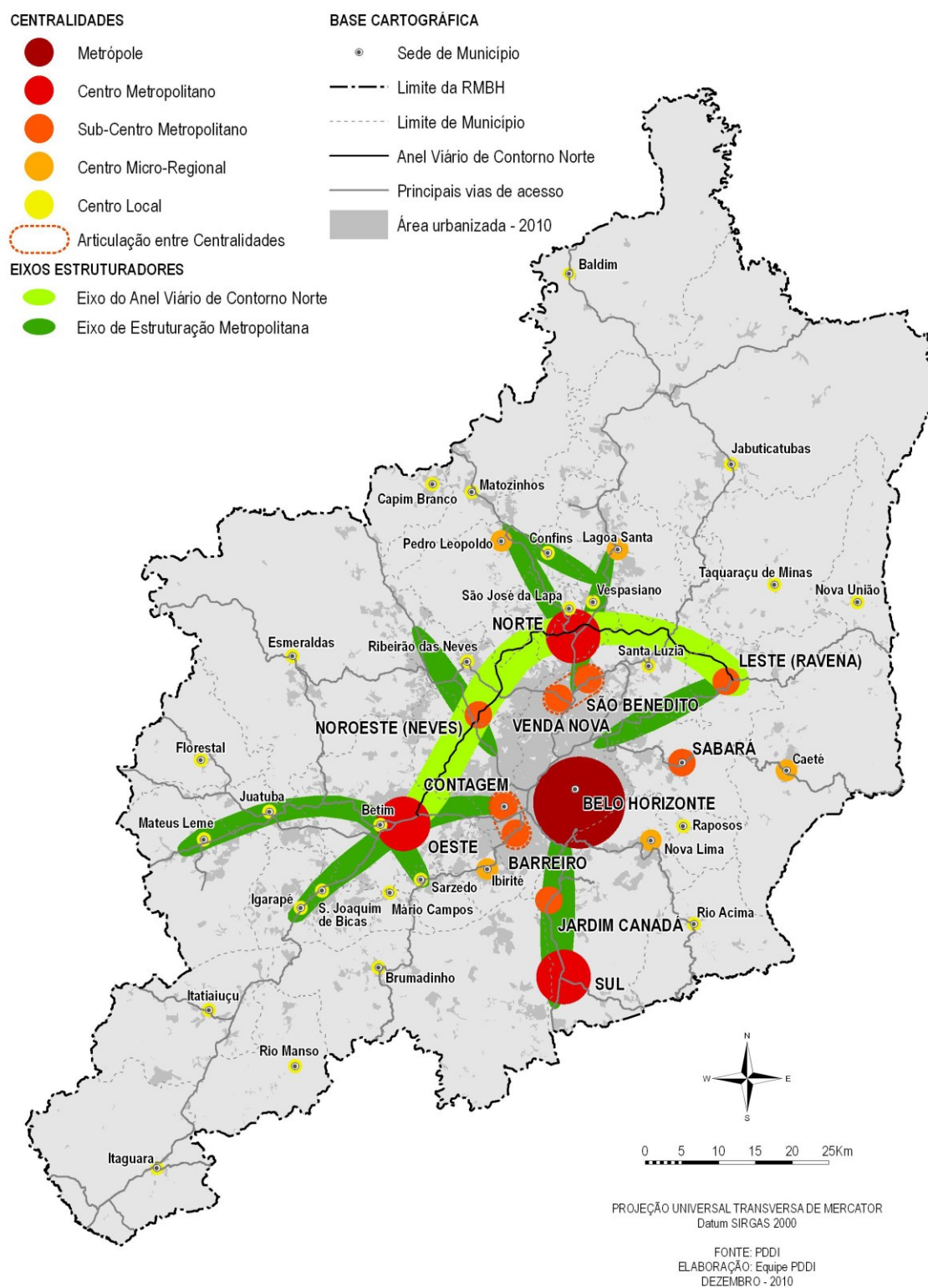
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE e IDESisema, 2022.

Conforme definição do Estatuto da Metrópole, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é um importante instrumento de regulação urbanística para gestão das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas. A RMBH passou por um processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) entre 2009 e 2011 e do macrozoneamento metropolitano entre 2013 e 2014, sendo consolidado em 2015. As propostas elaboradas antes da promulgação do Estatuto da Metrópole foram convertidas no Projeto de Lei Complementar nº 74/2017, que se encontra arquivado (TONUCCI FILHO; FREITAS, 2020). Assim, não há efetivamente uma regulação urbanística metropolitana que se sobreponha ao território de Confins. Ainda assim, como as propostas constantes no PL vieram do processo de estruturação da gestão metropolitana por meio de uma metodologia participativa, é importante a avaliação do que está previsto para Confins em termos de regulação. Ressalta-se que essa previsão pode ser alterada junto ao novo processo de discussão do PDDI.

Dentre a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, o PDDI prevê duas políticas principais: a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo.

De forma sintética, a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede prevê a reestruturação territorial da RMBH. Até então, se entendeu que a estrutura era monocêntrica e com sistema de transporte radial e convergente para este centro (Belo Horizonte). Previu-se a criação de uma estrutura policêntrica organizada em torno de uma rede de mobilidade multimodal. A figura 62 mostra essa proposta de reestruturação.

Figura 62 – Centralidades e Eixos de Estruturação Metropolitana



Fonte: UFMG, 2011, p.15

A proposta de criação de três centros metropolitanos converge com o planejamento econômico contratado para o vetor norte, assim como a proposta de articulação entre elas.

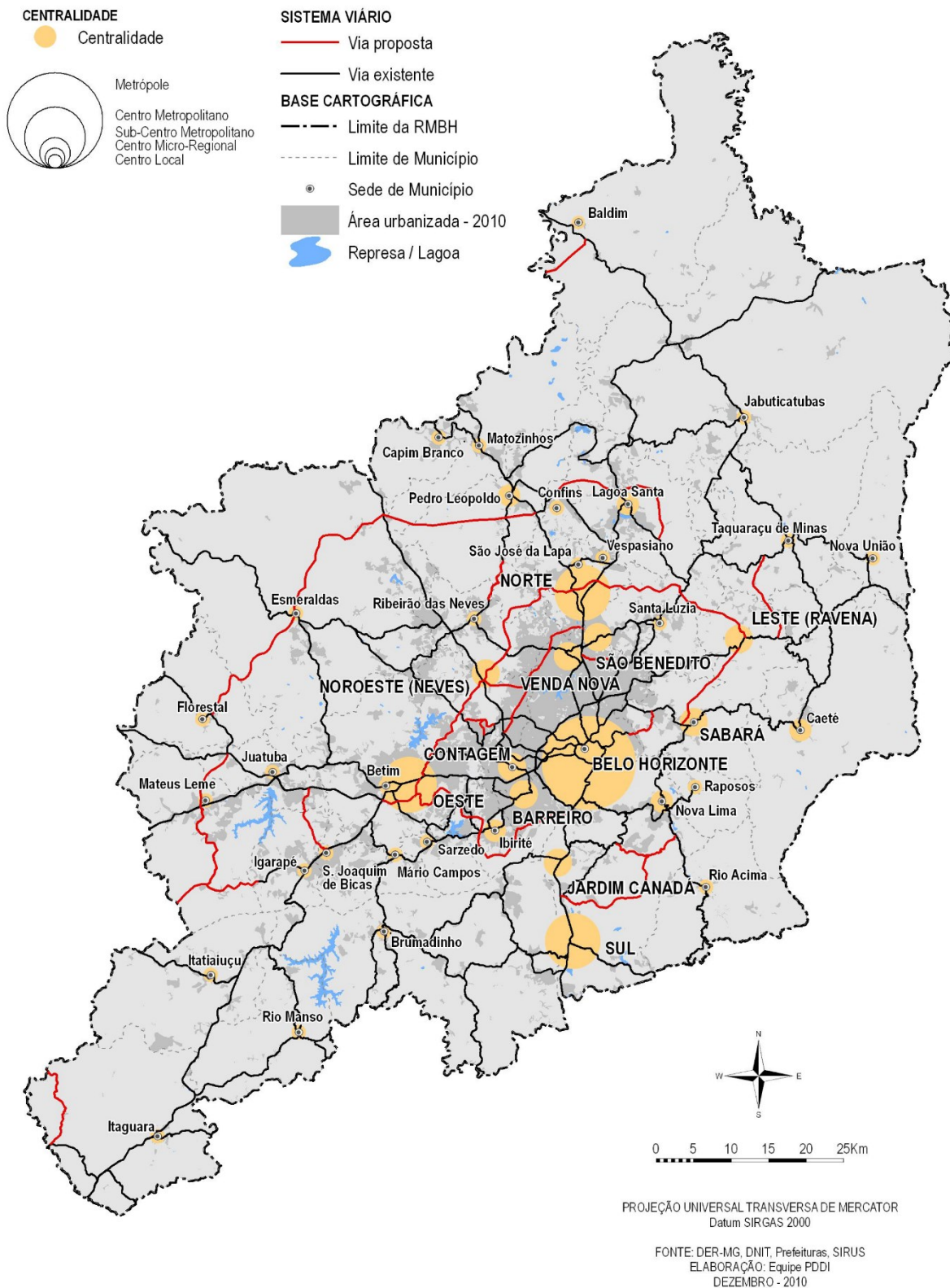
O município de Confins, apesar de contar com a presença do aeroporto internacional, seria um centro local, possivelmente devido às condicionantes ambientais, articulado em rede com os centros microrregionais de Lagoa Santa e de Pedro Leopoldo, ligados diretamente à centralidade norte por meio da LMG-800 e MG-424. É importante ressaltar que a indução de centralidades conectadas por rede rodoviária gera eixos de expansão urbana ao longo das conexões. Como se analisou, no entanto, em Confins, a faixa lindeira à MG-424 não se mostra física e ambientalmente adequada para esse desenvolvimento.

Observa-se também a proposta de conexão da LMG-800 em Confins, com a abertura de nova via para Lagoa Santa e para Pedro Leopoldo, conectando diretamente os municípios de Vespasiano, Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo, Esmeraldas, Mateus Leme e Igarapé, como mostra figura 63.

Além malha viária, o PDDI propõe uma rede ferroviária para transporte de passageiros, como mostra a figura 64. Observa-se a proposta de implantação de linha de metrô chegando ao aeroporto internacional em Confins, de um entroncamento de linhas de trem metropolitano ligando Vespasiano (próximo à divisa com Confins) a Pedro Leopoldo, Matozinhos e Capim Branco utilizando a malha existente, e Vespasiano a Ribeirão das Neves, Contagem e Betim implantando nova infraestrutura.

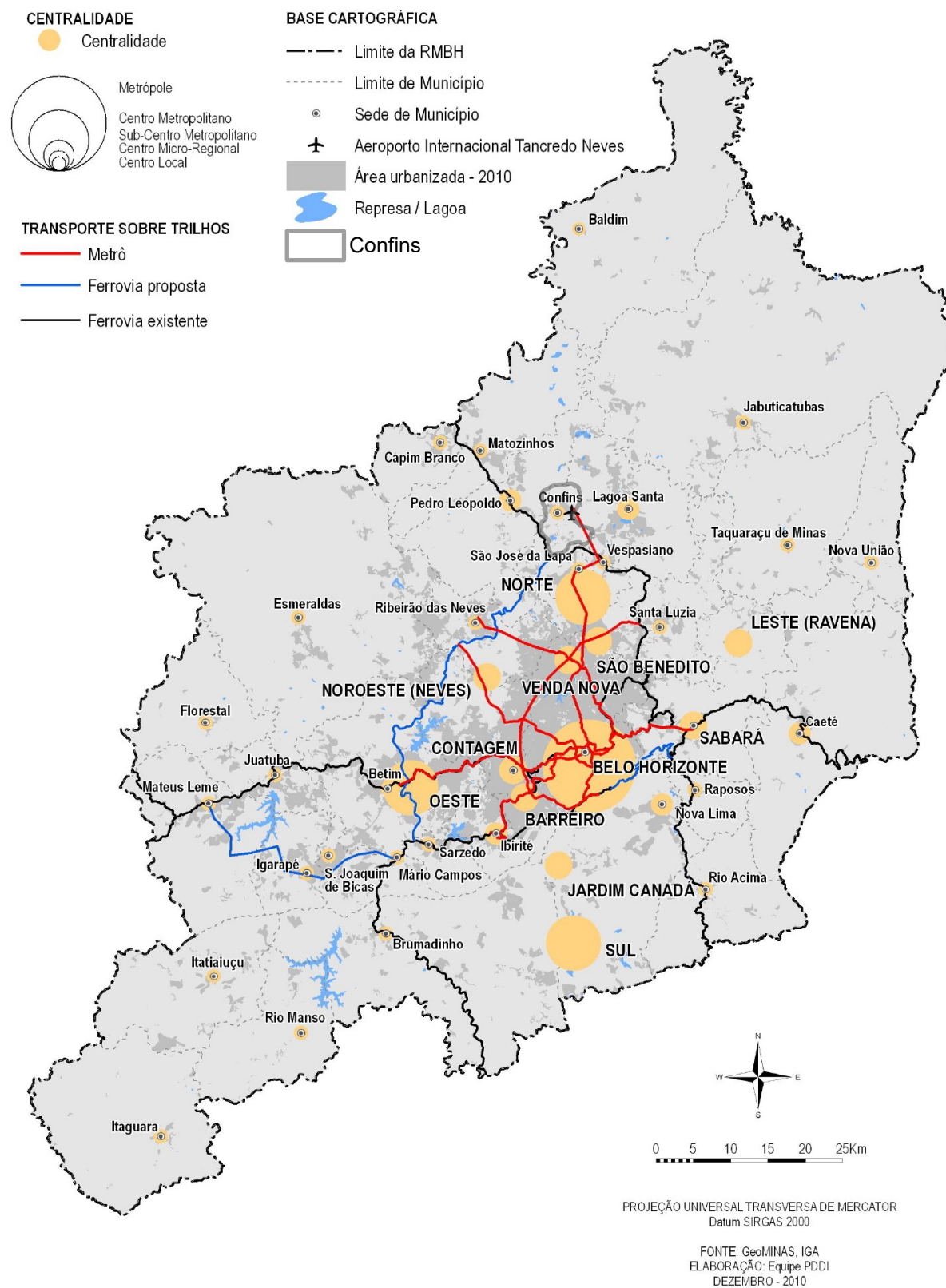
Outro ponto importante na proposta de reestruturação metropolitana pelo PDDI são os Complexos Ambientais Culturais (CACs), complexos locais e lugares metropolitanos, conforme apresenta a figura 65.

Figura 63 – Centralidades e sistema viário de âmbito metropolitano



Fonte: UFMG, 2011, p.17

Figura 64 – Centralidades e rede metropolitana de transporte de passageiros sobre trilhos



Fonte: UFMG, 2011, p.19. Destaque de Confins elaborado pela autora.

Figura 65 – Complexos Ambientais Culturais – CACs, complexos locais e lugares metropolitanos.



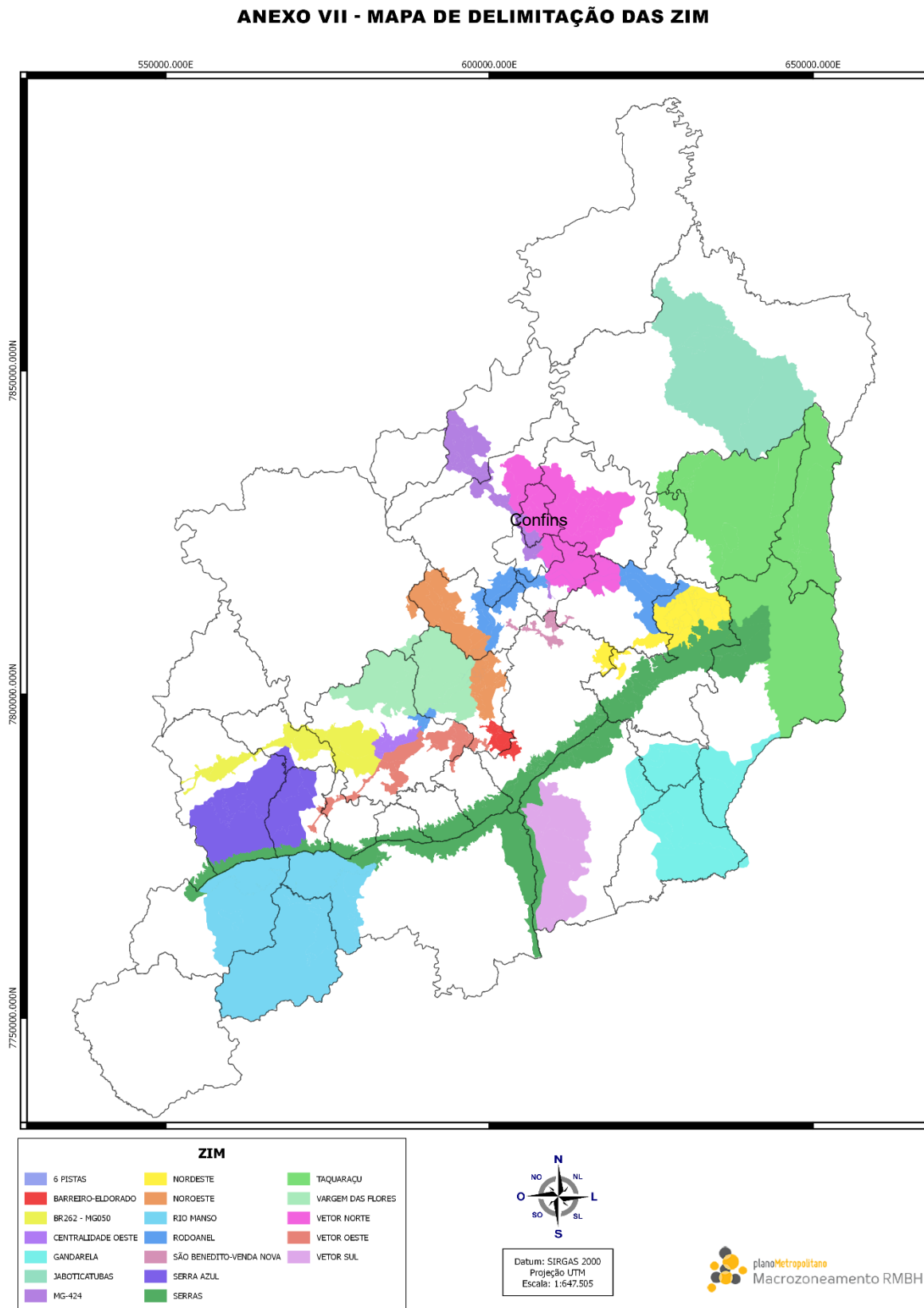
Fonte: UFMG, 2011, p.16. Destaque de Confins elaborado pela autora.

A Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede prevê quatro programas: Programa de Criação e Fortalecimento da Rede de Centros Metropolitanos; Programa de Requalificação de Áreas Centrais; Programa de Apoio à Rede de Centros Microrregionais e Locais; Programa de Monitoramento da Rede de Centralidades e da Dinâmica de Desconcentração Urbana na RMBH.

A Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e Ocupação do Solo tem o objetivo de consolidar um marco regulatório para o uso e ocupação do solo, materializando no território as propostas do PDDI. A ideia é 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” (UFMG, 2011, p. 21). Ela nasce também da necessidade de compatibilizar as políticas municipais a uma visão integrada da RMBH. Dessa forma, são considerados de interesse comum o tratamento das zonas de fronteira, das áreas lindeiras ao sistema viário principal proposto e das áreas de influência das centralidades e grandes equipamentos e das zonas de proteção dos mananciais. Os programas ligados à essa política são: Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano; Programa de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo; Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais; Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Quanto ao macrozoneamento metropolitano proposto como parte da implementação do PDDI, convertido no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº74/2017, observa-se que Confins está integralmente inserido na Zona de Interesse Metropolitano (ZIM) do Vetor Norte e da MG424, como mostra a figura 66. As ZIMs são áreas delimitadas para aplicação dos parâmetros de uso e ocupação do solo definidas pela regulação metropolitana considerando as diretrizes do planejamento. Isso significa, em princípio, que nessas áreas em que o interesse metropolitano é demarcado, a legislação municipal dá lugar à estadual/metropolitana.

Figura 66 – Mapa de delimitação das ZIM



Fonte: Projeto de Lei Complementar nº 74/2017. Destaque de Confins realizado pela autora.

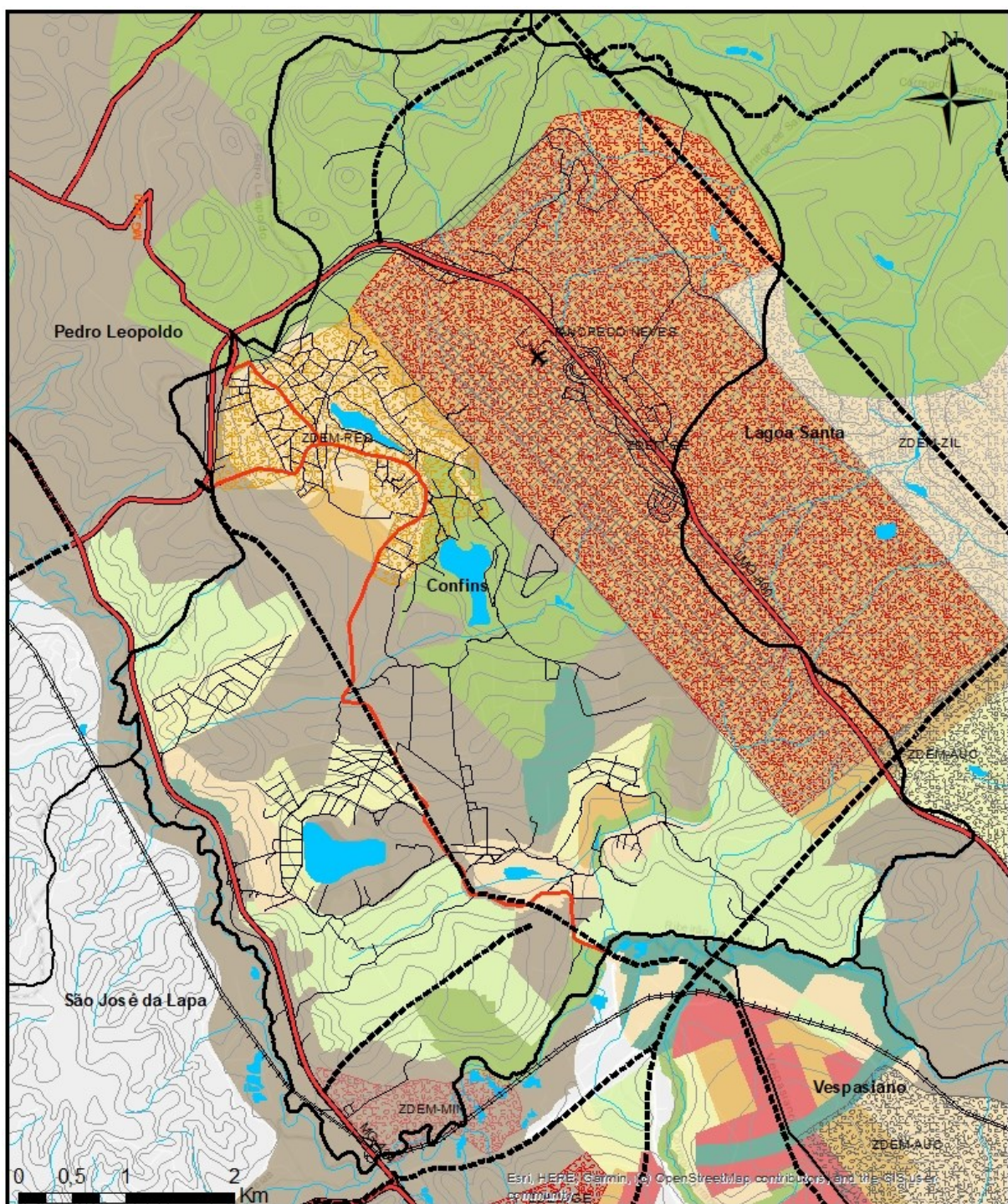
Os objetivos das ZIMs propostas para Confins estão destacados a seguir:

[...]ZIM Vetor norte: caracterizada pelo eixo norte de expansão metropolitana e pela centralidade prevista para as imediações da interseção entre a rodovia MG-010 e o projeto de engenharia da Alça Norte do Contorno Viário Metropolitano, tem seu interesse metropolitano fundado na resolução de conflitos entre a dinâmica imobiliária, diversificação econômica, impactos de grandes projetos e a necessidade de permanência de populações de baixa renda, além do interesse de preservação ambiental; [...]

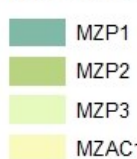
ZIM MG-424: caracterizada pelas áreas sob a influência direta da rodovia, apresenta conflitos socioambientais entre distritos industriais, grandes empreendimentos, problemas de uso do sistema viário, degradação ambiental, preservação de áreas rurais, necessidade de regularização fundiária e efeitos da dinâmica de expansão do vetor norte, orientando o interesse metropolitano à preservação das áreas ambientais vulneráveis, do patrimônio natural e imaterial e das iniciativas de agricultura urbana e familiar frente à expansão de loteamentos fechados ou precários; (PLC nº 74/2017, art. 10, III e XIII).

As ZIMs foram divididas em macrozonas, conforme mostra a figura 67. A proposta do macrozoneamento considerou, dentre outros aspectos, as centralidades propostas no PDDI. Observa-se que, apesar de o masterplan econômico elaborado pela CH2M Hill indicar para Confins uma centralidade de porte microrregional, o Projeto de Lei Complementar (PLC) manteve a proposta de um centro local como definido pelo PDDI e aprovado junto ao Conselho Metropolitano em 2011. Mesmo assim, o PLC prevê para o município a implantação de uma Macrozona de Desenvolvimento Econômico e Industrial (MZDEI) ao longo do eixo da MG-424 e da abertura de um novo eixo viário, também proposto pelo PLC. Este macrozoneamento ocupa grande porção do território municipal sendo uma significativa indicação da expansão da mancha urbana. Ao se avaliar os parâmetros urbanísticos propostos para a macrozona (quadro 7), entende-se que o que se propõe para Confins é efetivamente a centralidade microrregional indicada pela CH2M HILL. O fato de já se ter implantado a estrutura física do shopping Fashion City em Pedro Leopoldo na divisa com Confins reforça essa análise. Até 2022, o shopping faz parte de uma série de empreendimentos previstos para o vetor norte da RMBH pela CH2MHILL que não foram bem-sucedidos, como mostram Tonucci Filho e Freitas (2020).

Figura 67 – Mapa de macrozoneamento metropolitano proposto pelo PLC nº 74/2017



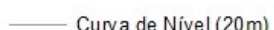
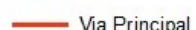
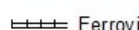
Macrozoneamento



ZDEMs



Base de dados obtidas pelo
IBGE, IDESisema e Agência
RMBH.
Datum: SIRGAS 2000.



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE, IDESisema e Agência RMBH, 2021.

Quadro 7 – Parâmetros propostos para a MZDEI no anexo II do PLC nº 74/2017.

MZDEI										
Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CA _{mim})	Coeficiente de Aproveitamento Básico (CA _{bas})	Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CA _{max})	Taxa de Permeabilidade (%)	Quota de Terreno (m ²) por Unidade Habitacional	Lote mínimo (m ²)	Altura máxima das edificações ⁽⁶⁾	% mínimo de HIS	Extensão máxima da quadra (m)	% mínimo de empreendimentos comerciais e de prestação de serviço	Área de fruição pública ou via livre de uso público
>=0,5	1,0	<=2,5	>=30% no Rodoanel >=20% para as demais situações	NA	2.000m ² no Rodoanel >=500 para as demais situações	a critério do município	NA	<= 500 ⁽²⁾	>=3% da área líquida de lotes calculados conforme a nota 5	a critério do município
Diretriz de Uso do Solo:										
Privilegiar a localização de atividades industriais e de logística e usos não residenciais de grande porte. Vedado o uso residencial nas quadras imediatamente lindeiras aos eixos viários estruturantes. A implantação das áreas de indústria e logística deve ocorrer de forma compatível com usos residenciais e não residenciais de sua unidade de vizinhança, bem como com as áreas de preservação ambiental e cultural em seu entorno. Deve haver a maior possibilidade de atividades não residenciais admitidas pelo município.										

Fonte: PLC nº 74/2017, anexo II.

Acerca da expansão urbana proposta, é importante ressaltar que a MZDEI contempla e ultrapassa as áreas que foram indicadas para este fim por meio do Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa.

Outra macrozona relevante para o processo de expansão urbana de Confins é a Macrozona de Proteção Ambiental (MZP) 3. É uma área de proteção onde incidem parâmetros urbanísticos com o “objetivo de conter processos de adensamento e usos incompatíveis com a manutenção e recuperação dos atributos de relevância metropolitana que motivam sua criação” (PLC nº 74/2017, art. 11, I, c). Os parâmetros previstos para esse zoneamento podem ser observados no quadro 8. Observa-se um padrão de ocupação proposto com lotes de no mínimo 2500m² com no máximo 2 moradias sem percentual obrigatório de área para habitação de interesse social. Somadas as áreas previstas para MZDEI e MZP-3, pode-se afirmar a expansão urbana prevista para Confins neste modelo, absorverá, junto com os grandes equipamentos, condomínios residenciais voltados para classe de maiores rendas se seguir as diretrizes urbanísticas que se aplicam ao mercado imobiliário formal.

Outra macrozona proposta é a Macrozona de Atividades Complementares (MZAC) 2. Ela contempla áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana com adensamento construtivo e populacional mediano, com diversificação de usos e incentivos ao desenvolvimento econômico e social. Essa macrozona contempla toda a área da sede de Confins, parte da expansão da mancha de ocupação de Lagoa dos Mares e parte do núcleo urbano de Tavares. Os parâmetros previstos para essa macrozona podem ser observados no quadro 9. São lotes de no mínimo 360m², podendo construir até nove unidades habitacionais para qualquer faixa de renda e até 13 para habitação social no lote mínimo. Observa-se também uma obrigatoriedade de diversificação de usos, devendo no mínimo 5% dos lotes ser destinado ao uso misto ou não residencial. Isso se aplica a parcelamentos cuja área total de lotes corresponda a no mínimo 40.000m². Como boa parte da MZAC-2 se encontra em área já consolidada como a sede e Tavares, tanto o controle da diversificação de usos quanto o da provisão de 10% dos lotes para habitação social passam a ter baixo impacto. Cabe ressaltar que já se observa uma tendência à diversificação de usos na sede de Confins devido ao processo de expansão do aeroporto, como se analisou no capítulo 4.

Quadro 8- Parâmetros propostos para a MZP-3 no anexo II do PLC nº 74/2017.

MZP-3										
Coefficiente de Aproveitamento Mínimo (CA _{mim})	Coefficiente de Aproveitamento Básico (CA _{bas})	Coefficiente de Aproveitamento Máximo (CA _{max})	Taxa de Permeabilidade (%)	Quota de Terreno (m ²) por Unidade Habitacional	Lote mínimo (m ²)	Altura máxima das edificações ⁽⁶⁾	% mínimo de HIS	Extensão máxima da quadra (m)	% mínimo de uso não residencial	Área de fruição pública ou via livre de uso público
NA	<=0,5	<= 0,8	>=70%	>= 1.000	>=2.500m ²	<=9 metros na ZIM Serras A critério do município para as demais situações	NA	a critério do município	NA	a critério do município
Diretriz de Uso do Solo:										
As atividades que tenham repercussões negativas de caráter ambiental, identificadas por classificação municipal, devem ter licenciamento especial. É vedada a permissão de atividades com potencial poluidor dos recursos hídricos.										

Fonte: PLC nº 74/2017, anexo II.

Quadro 9- Parâmetros propostos para a MZAC-2 no anexo II do PLC nº 74/2017.

MZAC-2										
Coefficiente de Aproveitamento Mínimo (CA _{mim})	Coefficiente de Aproveitamento Básico (CA _{bas})	Coefficiente de Aproveitamento Máximo (CA _{max})	Taxa de Permeabilidade (%)	Quota de Terreno (m ²) por Unidade Habitacional	Lote mínimo (m ²)	Altura máxima das edificações ⁽⁶⁾	% mínimo de HIS	Extensão máxima da quadra (m)	% mínimo de uso não residencial	Área de fruição pública ou via livre de uso público
>=0,2	1,0	<=1,5	>=30%	>=40 para a produção de HIS >= 60 para as demais situações	>=360m ²	<=12 metros na ZIM Serras. A critério do município para as demais situações	10% da área líquida de lotes, calculados conforme nota 1, para atendimento a famílias com renda de 0 a 3 SM	<= 200 ⁽²⁾	>=5% da área líquida de lotes calculados conforme a nota 3	a critério do município
Diretriz de Uso do Solo:										
Deve-se regular a implantação predominante de atividades de pequeno e médio porte e baixa propensão a causar repercussões negativas, sendo toleradas atividades que causam impactos de média relevância, desde que haja mitigação dos mesmos. Privilegiar a instalação de usos não residenciais para atendimento de demandas cotidianas da população bem como de atividades de atendimento esporádico, mais especializadas e com maior potencial de abrangência.										

Fonte: PLC nº 74/2017, anexo II.

Parte de Tavares, a área consolidada de Lagoa dos Mares e o condomínio Gran Royale Aeroporto estão delimitadas como MZAC-1, que prevê o controle de uso e ocupação devido às restrições ambientais e paisagísticas, o combate da segregação socioespacial e a viabilização da preservação ambiental. Para isso conta com os parâmetros definidos no quadro 10. É importante notar que o lote mínimo de 1000m² com até duas unidades habitacionais pode contribuir com a proteção ambiental já que metade do lote será área permeável, com quintais verdes etc. No entanto, os parâmetros previstos são insuficientes para o combate da segregação socioespacial, uma vez que há ausência de previsão de áreas para habitação social ou de parâmetros que as viabilizem. Além disso, ela delimita espaços urbanizados como o do condomínio Gran Royale, destinado a uma faixa de renda específica.

Em parte da sede e de Tavares, bem como no terreno do aeroporto, está prevista a área de MZAC-3, destinadas a:

fomentar apropriação mais intensiva do solo com níveis de adensamento construtivo e populacional, medianos ou elevados em função da capacidade da infraestrutura instalada ou prevista, cujas áreas são indicadas para exercerem potencial de polaridades de nível local ou municipal, sendo estratégicas para o desenvolvimento de centralidades com maior dinâmica econômica. (PLC nº74/2017, art. 11, I, f).

Para fomentar a centralidade local nessas macrozonas, os parâmetros de uso e ocupação previstos são os indicados no quadro 11. Observa-se uma flexibilidade maior dessa macrozona para definição de parâmetros pela legislação municipal, por exemplo, quanto ao lote mínimo. O coeficiente de aproveitamento máximo a ser fixado por lei municipal deve variar entre 1,2 e 2,5, assim como a quota de terreno por unidade habitacional, que deve variar de 20 a 100m². São variações consideráveis, podendo gerar, a critério da legislação municipal, padrões muito diferentes de ocupação na mesma macrozona. Importante ressaltar que há a previsão de que no mínimo 5% da área dos lotes seja destinada ao uso não residencial e 10% para atendimento a famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos. Observa-se, no entanto, que a maior parte deste macrozoneamento está proposto no terreno do aeroporto. Isso significa uma considerável área de atividade não residencial sem a previsão de habitação de interesse social.

Quadro 10- Parâmetros propostos para a MZAC-1 no anexo II do PLC nº 74/2017.

MZAC-1										
Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CA _{mim})	Coeficiente de Aproveitamento Básico (CA _{bas})	Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CA _{max})	Taxa de Permeabilidade (%)	Quota de Terreno (m ²) por Unidade Habitacional	Lote mínimo (m ²)	Altura máxima das edificações ⁽⁶⁾	% mínimo de HIS	Extensão máxima da quadra (m)	% mínimo de uso não residencial	Área de fruição pública ou via livre de uso público
a critério do município	a critério do município	<=1,0	>=50%	>= 500	>=1.000m ²	<=9 metros na ZIM Serras. A critério do município para as demais situações	NA	<= 200 ⁽²⁾	NA	a critério do município
Diretriz de Uso do Solo:										
Deve-se regular a implantação predominante de atividades de pequeno porte e baixa propensão a causar repercussões negativas. Privilegiar a instalação de usos não residenciais para atendimento de demandas cotidianas da população.										

Fonte: PLC nº 74/2017, anexo II.

Quadro 11- Parâmetros propostos para a MZAC-3 no anexo II do PLC nº 74/2017.

MZAC-3										
Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CA _{mim})	Coeficiente de Aproveitamento Básico (CA _{bas})	Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CA _{max})	Taxa de Permeabilidade (%)	Quota de Terreno (m ²) por Unidade Habitacional	Lote mínimo (m ²)	Altura máxima das edificações ⁽⁶⁾	% mínimo de HIS	Extensão máxima da quadra (m)	% mínimo de uso não residencial	Área de fruição pública ou via livre de uso público
>=0,3	1,0	>=1,2 e <=2,5	>=20%	>= 20 e <=100	a critério do município	a critério do município	10% da área líquida de lotes, calculados conforme nota 1, para atendimento a famílias com renda de 0 a 3 SM	<= 200 ⁽²⁾	>=5% da área líquida de lotes calculados conforme a nota 3	a critério do município
Diretriz de Uso do Solo:										
Deve-se regular a implantação de atividades diversas – pequeno, médio e grande porte – e baixa a média propensão a causar repercussões negativas, sendo que as atividades que causam impactos de média relevância, devem realizar mitigação dos mesmos. Garantir que haja instalação de usos não residenciais para atendimento de demandas cotidianas da população, bem como de atividades de atendimento esporádico, mais especializadas e com maior potencial de abrangência.										

Fonte: PLC nº 74/2017, anexo II.

Observa-se também áreas propostas como MZP-1 e MZP-2. São áreas destinadas à preservação do patrimônio ambiental, cultural e paisagístico com parâmetros de ocupação bastante restritivos, como lote mínimo de 20.000m² em área rural e 10.000m² em área urbana, com alto percentual de área permeável. Na MZP2 usos ligados à atividade agropecuária são admissíveis, e por isso, observa-se a concentração dessa macrozona na região de Lagoa Bonita, próximo à sede municipal. O local já apresenta esse uso, mesmo que em transformação para atividades turísticas como hotéis fazendas.

Sobre algumas macrozonas propostas prevalecem as Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas (ZDEM), que são:

áreas classificadas segundo as funções que devem desempenhar na rede metropolitana e que, por suas características especiais, exigem a definição de diretrizes e parâmetros específicos que se sobrepõem àqueles definidos pelo macrozoneamento para a zona em que se inserem, e sobre eles preponderam, e que demandam a realização de estudos complementares e regulamentação específica, visando à implementação de políticas especiais e definição de parâmetros urbanísticos específicos, observados os Anexos III [parâmetros provisórios das ZDEMs] e IV [diretrizes viárias]; (PLCnº74/2017, art. 4º, IV).

Em Confins estão previstas a ZDEM Requalificação Urbana, na região da sede municipal, a ZDEM Territórios Minerários, próximo à divisa com São José da Lapa a sudoeste do município, a ZDEM de Grandes Equipamentos, junto ao aeroporto e a uma área a ele anexa, e a ZDEM de Indústria e Logística, próximo ao aeroporto na divisa com Lagoa Santa.

A ZDEM voltada à atividade de indústria e logística está sobre uma porção muito pequena de Confins, mas conforma uma área complementar ao aeroporto que abarca uma grande porção em Lagoa Santa. Já a ZDEM de Grandes Equipamentos tem o aeroporto internacional como polo de desenvolvimento econômico estratégico para a RMBH. Os parâmetros provisórios previstos para essa zona estão conforme a macrozona prevista (MZAC-3), a não ser pelo tamanho mínimo de lote, que passa a ser de 500m² e o afastamento frontal da edificação no lote, que deve ser de no mínimo 5m ou 1/10 da seção transversal da via, devendo ser adotado o de maior dimensão.

A ZDEM Territórios Minerários grava uma área para continuidade da atividade minerária e posterior recuperação e uso social coerente com a macrozona ali estabelecida, que no caso é a MZDEI, ligada à implantação de indústrias e grandes equipamentos. A área demarcada como territórios minerários tem tido exploração de areia, cal, calcário e argila predominantemente pela empresa Lapa Vermelha Cal e Calcário S/A. É a única porção do território de Confins onde a atividade minerária é prevista para ter continuidade.

Por fim, chama atenção a demarcação da sede municipal como ZDEM voltada para a Requalificação:

áreas com infraestrutura urbana deficiente ou cuja regularidade urbanística dependa da realização de intervenções estruturantes que demandem planos e projetos específicos de requalificação urbanística, os quais devem ser aprovados pelos órgãos municipais responsáveis, por meio de conselho a ele vinculado e pelo Conselho Metropolitano; (PLCnº74/2017, art. 11, II, c).

Em termos de parâmetros provisórios, a ZDEM prevê uma diferença da MZAC-2 para:

- o coeficiente de aproveitamento máximo, que passa a ser de até 2;
- a quota de terreno por unidade habitacional, que passa a ser de no mínimo 40m² sem a necessidade de utilização para habitação de interesse social;
- o lote mínimo passa a ser de 500m², não se aplicando os 360m² previsto para a macrozona.

O aumento do tamanho mínimo do lote, do coeficiente de aproveitamento e a redução de área para quota de terreno por unidade habitacional indicam um padrão construtivo multifamiliar, com a implantação de prédios. Como as transformações no sentido de requalificar o lugar melhorando a infraestrutura urbana e alterando o padrão construtivo local provavelmente acarretarão valorização dos imóveis urbanos, a estruturação de política com oferta de moradia social para população de baixa renda passa a ser fundamental, seja para possibilitar a permanência dos moradores atuais de Confins, seja para evitar a ocupação irregular (sobretudo em áreas de interesse ambiental). Todas as transformações previstas para o aumento de oferta de postos de emprego, juntamente com a ampliação de estruturas de moradia para a classe mais

alta, atraem pessoas em situação de vulnerabilidade social à procura de melhoria de qualidade de vida. Neste sentido, por se tratar de uma área já ocupada, a reserva de 10% de área de lotes para habitação social passa a ser insuficiente para o tratamento da questão. A inclusão de quota social de unidades edificadas para compor programa de aluguel social pode ser um caminho interessante para enfrentamento do problema. Ainda assim, é importante reforçar que a questão da habitação social deve ser discutida, acompanhada e avaliada por meio de política específica a ser estruturada e implementada, devendo transcender às normas urbanísticas de uso e ocupação do solo urbano. O enfrentamento do problema passa pela regulação urbanística, mas não deve se restringir a ela.

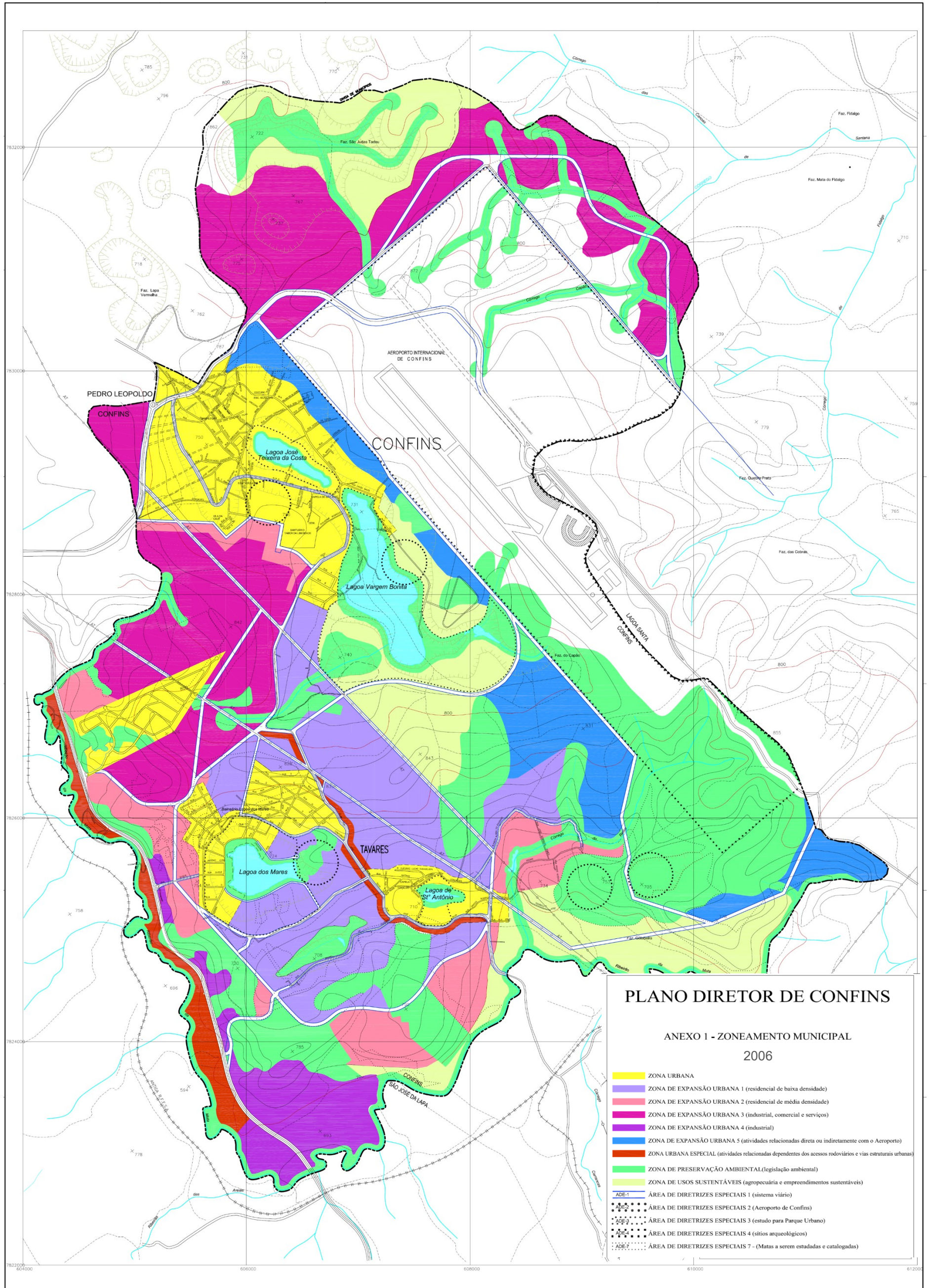
5.1.4 A regulação municipal

Até que seja aprovado por lei o PDDI e o macrozoneamento metropolitano, o Plano Diretor de Confins e as leis a ele relacionadas são os principais instrumentos de regulação do território municipal, observadas as restrições do Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa.

Confins teve seu Plano Diretor aprovado em 1999, antes da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/01). Em 2006, cumprindo o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Confins foi revisto pela Lei Municipal Ordinária nº 438, de 27 de dezembro de 2006. Nesse processo houve um vício¹⁵ na forma de aprovação da norma, que deveria ser aprovada como Lei Complementar como prevê o art. 43, § 3º, alínea “a” da Lei Orgânica do Município de Confins. Com isso, foi realizado novo processo legislativo que aprovou a Lei Complementar nº 12, de 25 de maio de 2009 com o mesmo conteúdo da lei ordinária aprovada em 2006. Assim, entende-se que o mapa do zoneamento urbano aprovado em 2006 (figura 68) fora mantido pela Lei Complementar nº 12/2009, sendo este o utilizado pelo município e pela Agência RMBH.

¹⁵ O vício de ato processual ocorre quando há inobservância de determinações legais a ele relacionado. No caso específico, o vício na aprovação do Plano Diretor está relacionado ao tamanho do quórum de aprovação exigido na Câmara Municipal, que havia sido menor que o necessário.

Figura 68 – Zoneamento Municipal de Confins



Fonte: CONFINS, 2006, anexo I. Redução de escala e ampliação da legenda elaborado pela autora.

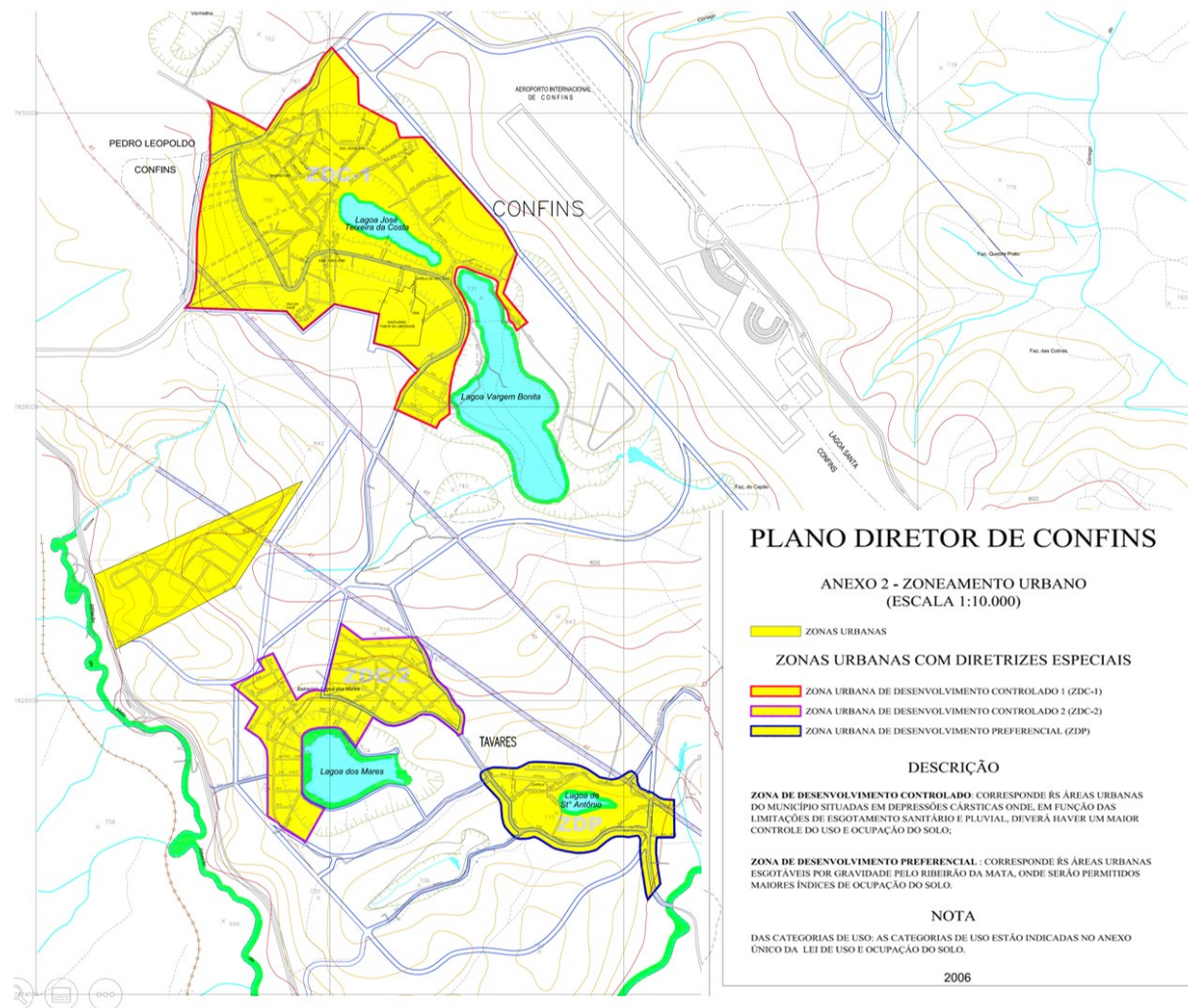
O zoneamento divide o município em 10 zonas: Zona Urbana (ZU), Zona Urbana Especial (ZUE), Zona de Expansão Urbana (ZEU) de 1 a 6, Zona de Preservação Ambiental (ZPA) e Zona de Usos Sustentáveis (ZUS) (CONFINS, 2009, art. 12). A maior parte do território está dedicada a usos urbanos. A atividade agropecuária está prevista na Zona de Usos Sustentáveis, próximo à Lagoa Vargem Bonita assim como também prevê o PDDI, e na porção sul, próximo à divisa com São José da Lapa e Vespasiano, onde a lei entende ser inviável a implantação de parcelamentos do solo urbano.

A Zona de Preservação Ambiental reforça a proteção de APPs nos termos do Código Florestal e do Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa.

A Zona Urbana é constituída por quatro áreas urbanas ocupadas, uma na sede, o Condomínio Gran Royale Aeroporto, a área no entorno de Lagoa dos Mares e a área de Tavares. Essas Zonas Urbanas estão subdividas em Zona de Desenvolvimento Preferencial (ZDP) e Zona de Desenvolvimento Controlado (ZDC) 1 e 2 conforme figura 69. As subdivisões das zonas urbanas estão demarcadas no anexo 2 da Lei Complementar nº 12/2009. A ZDP está localizada em Tavares em função da viabilidade de instalação de esgotamento sanitário dinâmico¹⁶ na bacia contribuinte do Ribeirão da Mata. A ZDC-1 está localizada na sede para receber parâmetros correspondentes à condição de centro administrativo municipal, de principal concentração comerciais e de serviços do município e à capacidade planejada para o seu sistema dinâmico de esgotamento sanitário na sede municipal. Já a ZDC-2 está localizada em Lagoa dos Mares, com parâmetros mais restritivos em função da sua “inserção em depressão cárstica, da sua vocação residencial unifamiliar e da ausência de um sistema dinâmico de esgotamento sanitário, instalado ou planejado” (CONFINS, 2009, art. 12, §2º).

¹⁶ Esgotamento sanitário dinâmico se refere ao transporte dos esgotos por meio de rede coletora. O sistema estático são soluções locais como as fossas.

Figura 69 – Zoneamento urbano de Confins



Fonte: CONFINS, 2006, anexo 2. Redução de escala e ampliação da legenda elaborado pela autora.

As Zonas de Expansão Urbana (ZEU) vão se diferenciando por meio do uso e da densidade de ocupação prevista. A ZEU-1 se destina ao uso residencial de baixa densidade. A ZEU-2 ao uso residencial de média densidade. A ZEU-3 destinada ao desenvolvimento da indústria de ponta integrada com instituições de pesquisa tecnológica. A ZEU-4 destinada a parcelamentos do solo para instalação de indústrias classificadas como classe 1 pelo COPAM. A ZEU-5 compreendendo áreas para a implantação de empresas relacionadas, direta ou indiretamente, com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves. A ZEU-6, inserida no Plano Diretor pela Lei Complementar nº 13, de 25 de maio de 2009, corresponde a área para uso industrial passível de licenciamento ambiental, descritos na Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004, nas classes 3 a 5 da Listagem D, que compreendem atividades industriais/indústria alimentícia, exceto abate de animais. É interessante notar que juntamente com a inserção da ZEU-6 em Confins, o mapa de zoneamento de 2006 fora alterado. A este documento, no entanto, não foi possível acesso. Desse modo, as análises consideram a figura 68, que correspondem também ao documento utilizado pela prefeitura de Confins e Agência RMBH para fins de aprovação de projetos.

O Plano Diretor de Confins prevê também, sobreposto à ZDC-1, na sede, a Zona de Especial de Interesse Social (ZEIS).

Art. 13 Sobrepondo-se às zona ZDE-1, de que trata a alínea "a" do parágrafo 2º do artigo precedente, correspondente à sede municipal, fica instituída uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), tendo em vista, entre outros problemas, a sua condição de depressão cárstica, as condições de baixa renda predominantes na sua população, os casos de irregularidade fundiária nela existentes, as dificuldades relativas ao seu esgotamento sanitário, as suas limitações ambientais e as condições predominantes nas habitações locais.

§ 1º Tendo em vista os problemas destacados no caput, deverá a Prefeitura elaborar, no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias após a aprovação desta Lei, um plano especial para a área abrangida pela ZEIS, que contemple, prioritariamente;

- a) a solução dos problemas fundiários existentes, observado o disposto a respeito nesta Lei;
- b) a regularização das construções irregulares existentes;
- c) a regularização e melhoria do sistema viário e do sistema de circulação;
- d) a regularização e melhoria do sistema de saneamento básico;
- e) a melhoria das condições de lazer e recreação;

f) a elaboração de um programa de aproveitamento de glebas indivisas existentes, observadas as disposições desta Lei relativas a condomínios em edificações, a categorias de uso do solo e a parâmetros de ocupação;

g) a elaboração de um programa especial de assistência à população carente da área, relativamente à melhoria de suas habitações existentes e à construção de novas moradias.

§ 2º O Poder Público municipal poderá criar outras ZEIS ao longo das vertentes contribuintes do Ribeirão da Mata, direcionadas para loteamentos populares concebidos nos termos pertinentes estabelecidos nesta Lei. (CONFINS, 2009, art. 13).

A norma municipal reconhece que o desenvolvimento da centralidade na sede passa pela regularização fundiária, melhoria da infraestrutura e das condições das moradias e edificações da área. Além disso, ela ressalta a importância da assistência e melhoria das moradias da população carente e a provisão de moradia para esse público neste espaço. Prevê ainda que loteamentos para moradia social aconteçam também ao longo das vertentes do Ribeirão da Mata, junto à ZDP, em Tavares. Como este local está delimitado como o melhor sítio para a expansão urbana preferencial de Confins pelo plano diretor, sem dúvida, seu desenvolvimento deve ser acompanhado com moradia social. Assim, a proposta direciona o crescimento de duas centralidades municipais, uma na sede e outra em Tavares. A conexão entre as duas centralidades passa por áreas ambientalmente frágeis, onde está uma zona residencial de baixa densidade, por meio de um sistema viário principal com ocupação em seu entorno como Zona Urbana Especial. Serão áreas possivelmente pressionadas para ocupação por estarem servidas por acesso a duas centralidades importantes no município, podendo receber ocupações informais se não houver gestão e controle adequados da ocupação.

Cabe ressaltar que o zoneamento proposto visa atender aos objetivos do art. 5º do Plano Diretor de Confins. Dentre eles, destaca-se:

- a articulação entre os núcleos urbanos e urbanizáveis por meio de sistema viário proposto;
- a inclusão de todo o município como perímetro urbano e a máxima utilização das áreas ambientalmente não comprometidas como compensação pela

grande área afetada pela faixa de domínio do aeroporto e pela pequena extensão do território municipal;

- a instituição de diretrizes para elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social que se utilize do potencial turístico e de lazer propiciado pela APA Carste e do potencial comercial, industrial e de serviços advindos da presença do aeroporto;
- e diretrizes para o saneamento ambiental compatíveis com o zoneamento da APA Carste.

Além desses objetivos, o Plano Diretor aborda outros dois, com um viés ligado ao desenvolvimento social da população de baixa renda:

VI - a instituição de diretrizes e instrumentos de política urbana que ampliem o atendimento às demandas habitacionais da população de baixa renda, como as de moradia própria e as de regularização urbanística e fundiária de assentamentos residenciais irregulares;

IX - o controle do parcelamento do solo, coibindo os parcelamentos clandestinos e especulativos e adequando o processo local de controle à legislação federal pertinente e à legislação ambiental; (CONFINS, 2006, art. 5º).

O Plano Diretor propõe para Confins um planejamento fundamentado no desenvolvimento econômico ligado à dinâmica do aeroporto como também é previsto pelo governo estadual, embora em termos de parâmetros urbanísticos e proposta de zoneamento haja distinção entre as instâncias. Exemplo disso é a abordagem do plano municipal, mesmo que tangencialmente, acerca da necessidade de melhoria habitacional para a população de baixa renda, da provisão de novas moradias e de políticas ligadas a esse fim, tendo como foco também, o controle dos processos especulativos e o crescimento informal da cidade. Esse é o principal componente das diretrizes para o desenvolvimento habitacional, devendo ser elaborado um plano habitacional, como prevê o art. 10, § 1º do Plano Diretor. Outra diferença importante relacionada à ocupação proposta para Confins pelo Plano Diretor e o PDDI é a proporção de áreas direcionadas para indústria em relação às áreas voltadas para moradia na conexão entre sede e Tavares. Enquanto o primeiro prevê o uso residencial de baixa densidade, o segundo prevê o uso industrial.

Em relação aos parâmetros urbanísticos, o Plano Diretor estabelece o coeficiente de aproveitamento (CA) conforme mostra o quadro 12. O art. 30 prevê ainda que o CA não oneroso para todas as zonas seja igual a 1,0, devendo a legislação específica estabelecer a cobrança da outorga do direito de construir para aproveitamento construtivo maior que a área do lote em que a edificação esteja sendo implantada.

Quadro 12 – Coeficiente de Aproveitamento por zona previsto no Plano Diretor

ZONEAMENTO	CA
ZDE-1 em vias principais	1,2
ZDE-1 em vias secundárias	1,0
ZDP em vias principais	1,5
ZDP em vias secundárias	1,0
ZUE	1,2
ZPA	0,1
ZUS	0,4
ZEU-1 em vias principais	1,0
ZEU-1 em vias secundárias	0,8
ZEU-2 em vias principais	1,2
ZEU-2 em vias secundárias	1,0
ZEU 3, 4 e 5	1,0

Fonte: Elaboração própria com dados do art. 15, § 1º, da Lei Complementar nº 12/2009.

Outro parâmetro que diz respeito à densidade construtiva na conformação da paisagem urbana de Confins está relacionado à atividade de parcelamento do solo, sobretudo considerando que a maior parte do município está classificada como Zona de Expansão Urbana. De maneira geral, todo parcelamento deve reservar, no mínimo 35% de sua gleba como áreas públicas, sendo 20% para sistema viário, 10% para equipamentos comunitários e 5% para áreas livres de uso público. Em relação ao tamanho dos lotes, a norma prevê que na ZEU-1, voltada ao uso residencial de baixa densidade, o lote mínimo seja de 1000m², com testada mínima de 20m. É um padrão de ocupação coerente com os condomínios fechados de alta renda produzidos na RMBH até a década de 2010, utilizado como base para aprovação do condomínio Gran Royale Aeroporto. Já para a ZEU-2, destinada ao uso residencial de média densidade, a lei prevê o lote mínimo de 360m² com testada mínima de 12m, equivalendo a um padrão de densidade construtiva maior que o praticado nos assentamentos urbanos em Confins. Para parcelamentos destinadas a habitação de

interesse social, direcionados a famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos, a área mínima de lote permitida é de 300m² com testada de 10m. É importante considerar que apesar de o Plano Diretor prever áreas de ZEIS para a Sede e expansão de Tavares, a norma não restringe o desenvolvimento de parcelamentos do solo para a moradia social para estes espaços. Considerando, no entanto, o grau de comprometimento do solo que o padrão de ocupação mais denso para viabilização desse perfil de moradia pode gerar e a fragilidade do sítio, a norma prevê a necessidade de elaboração de estudos especiais para cada local de implantação. Para as ZUs, o lote mínimo não fora indicado pela norma, assim como para as ZEUs 3, 4, 5 e 6, que dependem de planos urbanísticos a serem desenvolvidos para cada um desses zoneamentos.

A Lei nº 438/08, anterior à correção do vício legislativo relacionado à revisão do Plano Diretor, regulamentou a ZEU-3 nas proximidades da sede e do aeroporto. De acordo com a norma, as ZEU-3 localizadas a nordeste deverão ter lotes residenciais com área mínima de 600m² e testada de 15m, salvo as áreas lindeiras à ocupação atual, que podem ter o lote mínimo de 360m² com testada mínima de 12m. Este último parâmetro também se aplica para as ZEU-3. Para os lotes industriais, o parâmetro seria coerente com os padrões preconizados por normativos da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). Não foi possível encontrar normas da CODEMIG que tracem diretrizes projetuais para Distritos Industriais e parâmetros compatíveis com o tipo de indústria. Outros dois parâmetros ligados à ZEU-3 que merecem destaque são a transferência mínima de 50% da gleba como área pública e a arborização das calçadas ocupando pelo menos 30% de sua largura.

Apesar de não ter havido a revogação expressa da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7/1999) e da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6/1999), com as revogações tácitas, os requisitos que poderiam se manter vigentes para Confins não são relevantes para a pesquisa.

Outro ponto que merece destaque é o estabelecimento de cinco Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) pelo Plano Diretor. São elas a ADE 1, 2, 3, 4 e 7, conforme figura 69. As ADEs, assim como o zoneamento proposto, vêm se mantendo e se modificando desde a legislação de 1999. Das ADEs, o plano diretor vigente reconhece e reitera a

ADE ligada ao sistema viário (ADE-1), ao aeroporto de Confins (ADE-2), à área para implantação de um parque urbano (ADE-3), áreas de sítio arqueológico (ADE-4) e áreas ligadas à necessidade de plano de manejo de áreas com vegetação expressiva (ADE-7). A regulamentação dessas áreas deve ser feita em legislação específica.

Um modelo de ocupação previsto pela norma municipal e que parece ser reiterado pela proposta de planejamento metropolitano e pelas alterações na legislação federal são os condomínios fechados. A norma federal reconhecia como modelo de parcelamento do solo apenas os loteamentos e desmembramentos por meio da Lei Federal nº 6766/79. Na figura dos condomínios, o Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002) reconhecia os condomínios edilícios, ou seja, a divisão de áreas comuns ou privativas que considera as áreas construídas ou edificadas em lote ou terreno. Só em 2017, com a promulgação da Lei Federal nº 13465/2017 que tratava da regularização fundiária, que foi reconhecido e normatizado o condomínio de lotes e os loteamentos com acesso controlado. Apesar de a norma federal só reconhecer esses modelos de parcelamento em 2017, os condomínios fechados são uma realidade praticada na RMBH desde a década de 1950, sobretudo no eixo sul metropolitano, tendo um processo de implantação intensificado desde a década de 1990, como mostra Andrade (2005). Com a expansão metropolitana para o vetor norte e os projetos relacionados ao seu desenvolvimento, os condomínios fechados têm sido também um modelo praticado e proposto como parte do desenvolvimento econômico pelo estado e município de Confins para a região. O art. 24 do Plano Diretor de Confins, ao tratar dos condomínios em edificação, prevê, ainda antes da regulamentação federal para o tema, a possibilidade de produção de lotes condominiais. A norma procura regular algumas questões como tamanho máximo de quadra, possivelmente para evitar que os enclaves atrapalhem a mobilidade municipal. A formação dos condomínios verticais em áreas indivisas também fora tratada pelo Plano Diretor. Esse modelo é acompanhado das diretrizes para o desenvolvimento do turismo em Confins que prevê no art. 8º, inciso V do Plano Diretor, “o aproveitamento do potencial de procura de Confins para lazer de fim de semana, férias e feriados, no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

É importante ressaltar que o modelo de condomínio é uma forma de ocupação do espaço altamente excludente e voltada para classes de média e alta renda, se

enquadrando na definição de “enclaves fortificados”¹⁷ elaborada por Caldeira (1997, p. 155). Esse modelo de ocupação tem sido preconizado nos grandes projetos urbanos de desenvolvimento econômico, previstos no âmbito da aerotrópole de Minas Gerais. Apesar de favorecer a ocupação de baixa densidade em áreas com maior fragilidade ambiental no interior de seus muros, acaba por aumentar a demanda para ocupação de população de baixa renda em suas proximidades na busca de atividades remuneradas junto ao condomínio. A relação entre circuito superior e inferior também se mantém nesse processo, sendo importante reforçar que a pobreza não diz respeito apenas ao poder de compra, mas à condição relacional entre os diferentes modos de vida. A segregação socioespacial determinada pelos muros dos enclaves pode ser ampliada pela carência de moradia, transporte e outros serviços importantes na garantia dos direitos sociais e humanos para os prestadores de serviços dos enclaves.

No sentido de equalizar distorções na ocupação do município, a regulação urbanística traça a diretriz de controle da especulação imobiliária. Efetivamente, essa diretriz se restringe à delimitação de ZEIS (não exatamente demarcada pelos documentos aos quais se teve acesso), à cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (não regulamentada), ao parcelamento compulsório (não regulamentado) e à Outorga Onerosa da Alteração de Uso (regulamentada pela Lei Complementar nº 24/2020). Desse modo, a partir de 2020 há a indicação de recuperação de parte da valorização dos imóveis em função da alteração de uso rural para o urbano. O valor arrecadado, para que seja redistribuído para a provisão ou melhoria das moradias voltadas à população de baixa renda, deveria ser convertida ao Fundo de Habitação de Interesse Social e gerida por um conselho paritário. O Fundo de Habitação previsto no Plano Diretor fora convertido, pela Lei nº 959/2020, no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). O problema é que os recursos do novo fundo são utilizados para projetos diversos na estrutura municipal que não se restringem à melhoria e provisão de habitação social para a população de baixa renda. O art. 4º da lei prevê sua utilização para:

¹⁷ São "espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho" (CALDEIRA, 1997, p. 155).

- regularização fundiária;
- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Não foi objeto de investigação as arrecadações e movimentações do fundo na presente pesquisa, seja para o dimensionamento de sua contribuição efetiva para os desafios traçados para o local, seja para a avaliação de impacto do que fora implementado. Ressalta-se, no entanto, o movimento de possibilidade de utilização de recursos voltados à população de baixa renda para outros interesses do município.

5.1.5 A regularização Fundiária em Confins

Em dezembro de 2009, como resultado do Plano de Regularização Fundiária, foi elaborada uma minuta de projeto de lei. Ela previa três instrumentos principais para a regularização fundiária: a demarcação de ZEIS para população com até 3 salários mínimos, a flexibilização de parâmetros urbanísticos e a operação urbana consorciada para regularização fundiária de interesse específico.

Ressalta-se que a proposta de lei levou em consideração o plano diretor vigente, que considera parâmetros para as ZEIS diferentes dos praticados na RMBH devido às fragilidades ambientais do sítio, direcionando novos parcelamentos de ZEIS para as vertentes do Ribeirão da Mata.

O art. 2º da minuta considera a regularização fundiária no âmbito da regulação urbanística da seguinte maneira:

Art. 2º. A participação do Município de Confins é indispensável no procedimento de regularização fundiária, como agente de regulação urbana. [...]

Parágrafo Segundo – A regularização fundiária também poderá ser promovida, em parceria com o Município, pela União, pelo Estado, pelos próprios beneficiários, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. (FIP; SEDRU; MCidades, 2009).

Ainda em consonância com a regulação urbanística, a minuta prevê que a regularização fundiária de interesse social está restrita às áreas de ZEIS, que correspondem ao estabelecido pelo Plano Diretor e/ou que venham a ser criadas pelo município conforme disposição do art. 8º:

Art. 8º - Para instituição de outras áreas como ZEIS, serão observadas as seguintes condições:

I - Enquadramento conforme o conceito inerente à classificação legal;

II - Adequada identificação da delimitação territorial da área a receber o zoneamento específico;

III - Elaboração de parecer técnico, elaborado pelo Poder Executivo municipal, acerca das possibilidades de urbanização da área, considerando os aspectos físicoambientais, notadamente em relação às condições de esgotamento sanitário e pluvial, topográficas e geotécnicas, e os aspectos urbanístico-fundiários e sócio-econômicos, para subsídio técnico ao Poder Legislativo; (FIP; SEDRU; MCidades, 2009).

Desse modo, além de se articular com o que já dispõe a regulação urbanística, a inclusão de novas ZEIS devem considerar a condição físicoambientais do município. A minuta propõe também um lote mínimo de 300m² e máximo de 500m² nas ZEIS. Áreas de lotes diferentes do mínimo e do máximo devem ser justificados por profissional habilitado. É importante ressaltar, no entanto, que sobretudo nos assentamentos informais de baixa renda implantados a partir da década de 1980, foi identificado um padrão de lotes inferiores a 300m² (ver figura 36). Neste caso, lote a lote, seria necessária a avaliação específica de profissional habilitado.

A minuta prevê também que a regularização fundiária nas ZEIS deve ser precedida

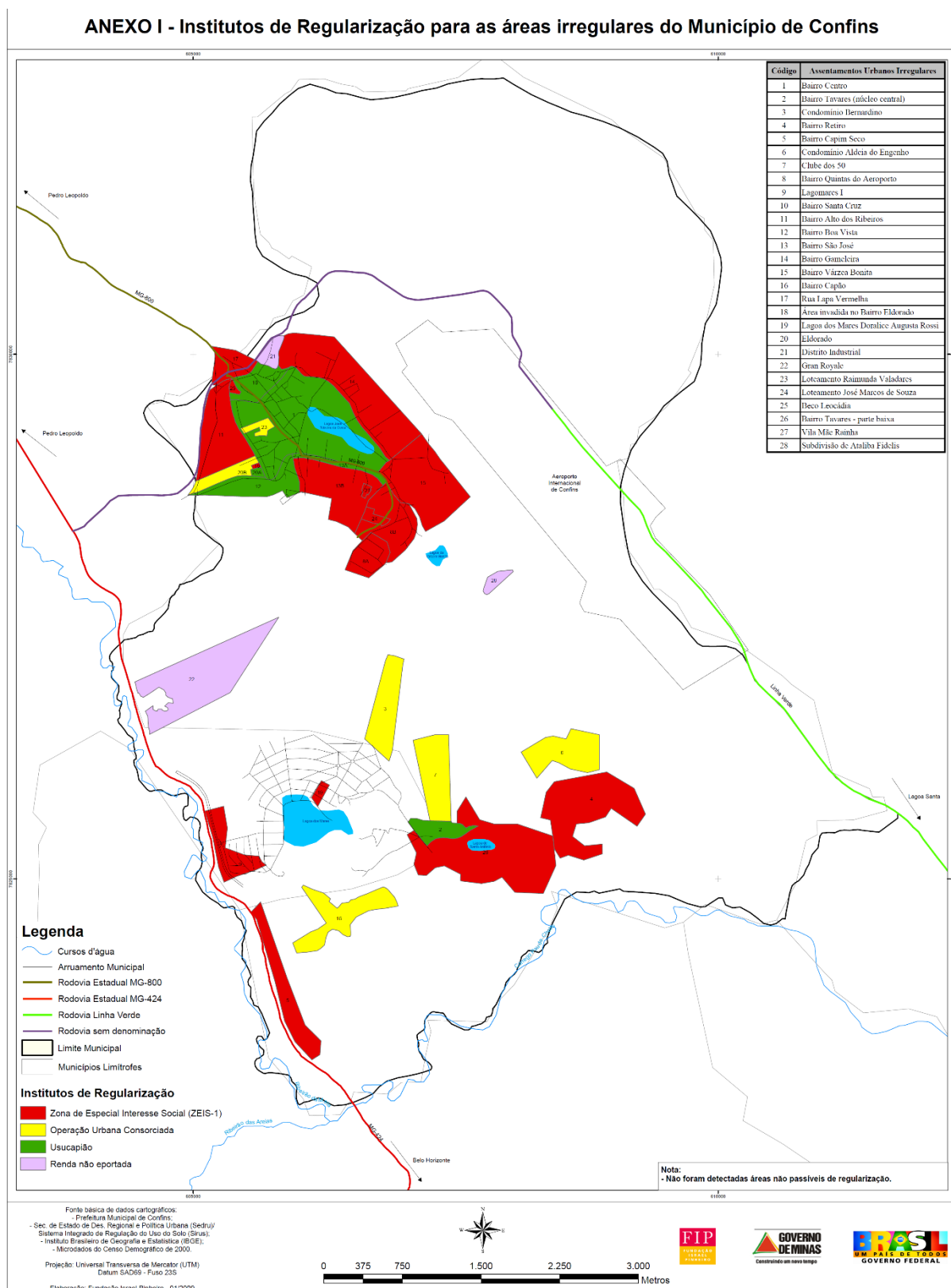
de um Plano de Intervenção Específica, elaborado pelo executivo municipal. O plano deve considerar uma abordagem da irregularidade fundiária sob os aspectos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico organizativo, de forma simultânea e integrada. Além disso, esse plano de intervenção deveria ser submetido à aprovação da prefeitura, como também dos órgãos ambientais competentes.

Mesmo que as intervenções possam ser executadas por etapas conforme hierarquização proposta, a implementação das ações, o que inclui as obras de infraestrutura, instalação de equipamentos comunitários etc. fazem parte do processo de regularização fundiária, que culmina no registro do parcelamento.

No caso da Regularização Fundiária de Interesse Específico, a minuta prevê a utilização das flexibilizações de parâmetros e a operação urbana consorciada. Em ambos os casos, considerando a figura do loteador e o perfil de renda do morador/beneficiário, compensações estão previstas.

As áreas previstas para regularização fundiária de interesse social e de interesse específico podem ser observadas na figura 70.

Figura 70 – Institutos de Regularização Fundiária do município de Confins conforme minuta de projeto de lei.



Fonte: FIP; SEDRU; Midades, 2009.

A minuta proposta não foi convertida em norma municipal e com a alteração do marco

legal que trata da regularização fundiária urbana em 2017, o município de Confins deu início ao processo da Reurb. A intenção é regularizar todo os assentamentos urbanos, tendo sido iniciado o processo pela área central da sede, conforme figura 71.

Figura 71 – Área com projeto de REURB aprovado pela Prefeitura de Confins.



Fonte: Fundação Israel Pinheiro, 2019, Mapa 1.

O processo de Reurb no município, pautado pela norma vigente, apesar de incluir nos projetos de regularização fundiária a infraestrutura, tem como foco principal a titulação. A nova lei (Lei Federal nº 13.465/2017), ao permitir a independência entre questões inerentes a uma regularização fundiária poderia ter elencado como

prioridade a implantação da rede esgoto, por exemplo, que é também uma diretriz do Plano de Manejo da APA Carste. Essa medida melhoraria a condição habitacional de 95% dos domicílios de Confins enquadrados na situação de inadequação habitacional. De maneira paralela ou posterior, seria realizada a regularização com o foco na titulação.

Iniciar a regularização fundiária de Confins pela titulação dos moradores é um caminho que, aparentemente, visa criar as bases para as intervenções do mercado imobiliário qualificado em consonância com o projeto da aerotrópole. Ao que tudo indica, feita a regularização fundiária documental, se faz possível uma série de transações imobiliárias de maneira formal com um custo relativamente baixo, se considerada a infraestrutura implantada e o zoneamento definido pelo plano diretor municipal vigente. O plano diretor, por sua vez, necessita de revisão desde, pelo menos, 2019, como estabelece o Estatuto da Cidade. Tanto as alterações do plano diretor municipal como as novas propostas advindas do planejamento metropolitano para Confins, podem gerar expectativa de valorização. Além disso, a infraestrutura necessária para receber empreendimentos industriais e de serviços em Confins, ao ser implantada, também poderá repercutir em valorização dos imóveis. Tudo isso reforça a necessidade de um processo de regularização fundiária completo que culmina, inclusive, na sua relação com a regulação urbanística e política de habitação de interesse social.

5.2 Regulação urbanística e regularização fundiária em Confins

A regulação do território de Confins se dá pelo Plano de Manejo da APA Carste de Lagoa Santa, que tem como foco principal a proteção do patrimônio ambiental, histórico e paisagístico. Por isso toma como base as condicionantes, potencialidades e fragilidades do sítio e sua articulação com os meios biótico e antrópico que interagem no local. Delibera, assim, onde quais usos são permitidos ou proibidos tendo em vista a proteção do local. Apesar disso, áreas como de APP que foram delimitadas pelo plano de manejo não foram consideradas por completo na proposta de zoneamento do PDDI ou do Plano Diretor Municipal, embora na estrutura dessas normas, a importância da APA seja reconhecida e citada.

Não se observa, no entanto, uma preocupação com a provisão de moradias sociais frente à dinâmica de ocupação possível em Confins, por meio do plano de manejo da APA, apenas com a melhoria de infraestrutura das áreas informais já implantadas. Poder-se-ia dizer, que nos espaços de menor fragilidade, onde a expansão urbana seria viável, caberia às outras instâncias de planejamento, a inserção de um padrão de ocupação coerente com as necessidades sociais do lugar.

O aeroporto, como um grande equipamento de mobilidade, impõe a Confins uma série de restrições relacionadas à altura das edificações e usos do solo, sobretudo no que diz respeito ao controle de fauna em seu entorno. Sem dúvida é um equipamento que, por um lado, favorece o controle da ocupação municipal por atribuir à gestão do local uma instância do poder de polícia da União, mas que por outro lado, além de diminuir a autonomia participativa da população local na definição dos seus modos de vida, é um conflito com a proteção ambiental referente ao controle da fauna que a segurança aeroportuária exige. Além disso, o aeroporto é o grande equipamento de estruturação do desenvolvimento econômico previsto pelo governo estadual.

A proposta de implantação da aerotrópole como o grande estruturador do desenvolvimento econômico, bem como os grandes projetos urbanos a ela associada preconizados pelo planejamento metropolitano, reduz a proteção do patrimônio ambiental, histórico e paisagístico à exploração econômica voltada ao turismo. Essa é a importância dada à APA: um grande equipamento turístico para agregar valor às propostas econômicas. A proposta de transformar Confins em uma centralidade, seja local ou regional, vem acompanhada de uma infraestrutura viária e uma expansão urbana pautada, sobretudo no uso industrial e nos condomínios residenciais ligados à classe de maior poder aquisitivo na MZP3.

A sede municipal, para viabilizar a dinâmica de centro comercial, deverá passar por uma requalificação com a regularização fundiária e melhoria da infraestrutura implantada. A provisão de moradia social ou o controle da valorização dos imóveis de Confins não ficam bem claros e estruturados na proposta de planejamento convertida no projeto de lei. A proposta de transferência de 10% das áreas dos lotes para habitação social incide apenas nos zoneamentos que estão sobre as áreas já

consolidadas, o que diminui a eficácia da estratégia. Ressalta-se que os grandes projetos urbanos irão atrair população em busca de trabalho e renda. Se não houver local adequado para a moradia dessas pessoas no município ou em suas proximidades, a pressão por ocupação de áreas informais, sobretudo as de relevância ambiental, irá aumentar. Se o controle e a fiscalização forem efetivos, as ocupações informais podem ser contidas em Confins, mas a pressão pela ocupação de áreas pela população de menor renda não se reduzirá, podendo se efetivar em suas proximidades.

A regulação municipal também reconhece a relevância ambiental, histórica e paisagística como potencial para o desenvolvimento econômico ligado ao turismo e vê a implantação do aeroporto como um grande equipamento de potencial econômico. Por isso também preconiza o desenvolvimento industrial e a implantação de condomínios residenciais para a alta renda. No entanto, enquanto o zoneamento que prevê o uso industrial no planejamento metropolitano adentra o interior do município, se colocando entre as áreas residenciais e de uso misto, no planejamento municipal ele se distribui mais próximo às divisas. O planejamento municipal entende a importância de melhorar e prover habitação social, porém os instrumentos e regulamentos se mostram pouco eficazes para este processo. Chama atenção a absorção do Fundo de Habitação de Interesse Social pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que possibilita que o valor recolhido pela outorga de alteração de uso (instrumento que se encontra regulamentado), seja utilizado para fins diversos, não necessariamente relacionados com a moradia social.

Como principal área de expansão para a ocupação mais densa foi indicada a região de Tavares, pois o sítio permite melhor desempenho do sistema de esgotamento sanitário, permitindo maior densidade. A sede municipal, apesar de não ser o local cujo sítio seja o mais adequado para o adensamento devido às dificuldades associadas ao esgotamento sanitário, é indicado para se desenvolver como principal centralidade municipal, com diversificação de uso e área para habitação social prevista por ZEIS, embora a delimitação das mesmas não tenha ficado clara. Para que isso aconteça a regularização fundiária é destacada no Plano Diretor como um processo importante, afinal, como possibilitar a intervenção do mercado formal para estruturação de um centro urbano sem a condição da regularidade fundiária dos

imóveis?

O município de Confins, diante dos diferentes interesses evidenciados pelo processo de regulação urbanística tem passado por controles do uso e ocupação do solo por meio de fiscalização, sobretudo desde o final da década de 1990. O exercício do poder de polícia tem sido realizado principalmente pelo ICMBio, Polícia Estadual de Meio Ambiente, SEMAD e Agência RMBH (antes dela pela SEDRU) com o apoio do Ministério Público Estadual, que iniciou diferentes ações civis públicas contra a prefeitura de Confins e promotores de parcelamento do solo informal. Esse processo tem coibido a ampliação dos assentamentos informais, desde os anos 2000.

Até então, a fiscalização tem sido um importante aliado para a reserva de áreas para viabilização do planejamento estadual ligado à implantação da aerotrópole. Mas, além de conter a ocupação informal, as áreas reservadas precisam estar preparadas para receber empreendimentos formais. Nesse sentido, o poder público também tem impulsionado o processo de regularização fundiária em Confins.

As facilidades relacionadas ao cadastro do imóvel rural junto ao CAR promovidas pelo Governo Federal também corroboram com a preparação das bases fundiárias para o desenvolvimento de empreendimentos formais. O número de imóveis registrados no CAR em Confins elucida esse processo, também impulsionado pela valorização imobiliária da região. O Decreto Estadual nº 48127/2021 é mais um componente para favorecer esse processo.

É certo que os grandes investimentos preconizados pelo planejamento estadual têm como foco as áreas de expansão urbana, como ficou evidenciado. No entanto, descompassos entre as dinâmicas das áreas ocupadas com as de expansão urbana poderiam inviabilizar as propostas territoriais como um todo. Primeiro porque a sede de Confins é o local indicado como centralidade, com a diversidade de usos, comércios, espaços públicos e serviços indispensáveis para o desenvolvimento do município como um todo. Segundo porque o próprio funcionamento do aeroporto exige controles rigorosos de uso e ocupação do solo, até mesmo relacionados à fauna. Terceiro, porque os investimentos em infraestrutura e possibilidade de acesso a trabalho e renda tendem a atrair pessoas de diferentes locais. Essa demanda

pressiona o território para a possibilidade de negócios locais relacionados aos imóveis urbanos, sejam eles formais ou informais. Diante da necessidade de maior controle territorial para a viabilidade da própria aerópole no tempo, a regularização fundiária das áreas urbanas passa a ser necessária.

Assim, a prefeitura de Confins, antes mesmo da revisão de seu Plano Diretor, iniciou um processo Regularização Fundiária Urbana (REURB). A região central da sede de Confins teve seu projeto de REURB de interesse social instaurado por meio do Decreto nº 947/2019 e aprovado por meio do Decreto nº 991/2019. Os imóveis não residenciais foram incluídos ao processo, tendo sido considerados de interesse público para legitimação fundiária por meio do Decreto nº 1008/2019. A expectativa é que todos os assentamentos informais sejam regularizados em Confins. O projeto detalhado que fora levado para registro poderá compor uma base de dados cadastrais, podendo dar início ao Cadastro Multifinalitário de Confins. A base cadastral atualizada facilitará todo o controle e a gestão territorial do município.

Embora seja uma grande vantagem para a gestão pública do território, o cadastro multifinalitário não parece ser um objetivo da administração municipal. A pergunta que se faz é: qual a principal razão de realizar a regularização fundiária em todos os assentamentos urbanos de Confins?

A avaliação do Termo de Compromisso assinado pela prefeitura com o Estado de Minas Gerais, datado de 14 de novembro de 2019, auxilia a análise. Seu objetivo é esclarecer o compromisso da prefeitura quanto às obras de infraestrutura que compõem o escopo de suas obrigações no âmbito da REURB-S. Dentre as considerações, destaca-se:

CONSIDERANDO que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou depois da REURB, nos termos do art.36, §3º da Lei Federal nº13465/2017;(PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINS, 2019).

A prefeitura esclarece que os projetos e obras serão realizados posteriormente de acordo com o cronograma que se encontra em anexo. Das obras listadas estão faixas

de servidão, drenagem, urbanização de vias e urbanização de espaço público. Observa-se que a principal questão urbana de maior impacto ambiental na APA Carste não fora destacada: o esgotamento sanitário.

Sobre esta situação a Fundação Israel Pinheiro e a Prefeitura de Confins (2019) destacam a ausência do serviço, mas informam sobre a existência de um projeto para essa finalidade elaborado entre 2005 e 2008. Após assinatura de contrato entre a prefeitura, a COPASA e o Estado de Minas Gerais, o projeto está sendo refeito, sendo de responsabilidade da concessionária. O documento informa que o projeto está em fase de finalização, porém não apresenta a estimativa de prazo para sua implementação. Ressalta-se ainda, que mesmo as obras elencadas no anexo do Termo de Compromisso assinado pela Prefeitura de Confins, o prazo para sua implementação é de cinco a dez anos, salvo algumas intervenções que variam de dois a três anos. É importante constar que a Lei Federal nº 6766/79 prevê prazo máximo de quatro anos, renovável por igual período, para implantação de infraestrutura urbana sob pena de caducidade a aprovação do parcelamento do solo.

Entendendo que a questão da melhoria da qualidade de vida a partir da adequada infraestrutura urbana também não seja o primeiro objetivo, pois no lugar de serem implantadas antes ou durante a REURB serão implantadas muito após, entende-se que a titulação das propriedades é seu objetivo primordial.

Os títulos, sem sombra de dúvida, trazem segurança jurídica para os proprietários, sobretudo para a troca (compra e venda). Nos casos de remoção involuntária, como acontece quando há a necessidade de desapropriações para realização de obras públicas, o título auxilia na justa indenização, tanto em valores, quanto para direcioná-lo aos adequados beneficiários. É inegável que o direito de propriedade que passa a poder ser exercido com base na titulação é importante. No entanto, o uso da propriedade, o direito à moradia e às cidades sustentáveis não podem estar dissociados da titulação. É nesse sentido que a Reurb de Confins parece ter como objetivo primordial incorporar áreas ao mercado imobiliário formal e qualificado frente às transformações pretendidas na implantação da aerotrópole.

Viu-se que em Confins o principal componente do déficit habitacional que incide sobre

a baixa renda é o ônus excessivo com aluguel. A regularização fundiária tende a aumentar os preços dos imóveis e, conseqüentemente, elevar o preço dos aluguéis. Identificou-se também que a ausência de esgotamento sanitário é o principal componente da inadequação dos domicílios em Confins. A titulação sem a infraestrutura não traz esse ganho.

É importante salientar, que a proposta de ocupação de Confins, que pode ser expressa basicamente pela ocupação das manchas de expansão por indústrias e condomínios, não se torna viável sem que exista, pelo menos, uma centralidade de nível local no município. Comércio, serviços e mesmo diversificação das formas de morar são importantes. Salienta-se que a sede de Confins, apesar de pequena, é a ocupação urbana mais próxima do aeroporto e já tem sido ocupada junto à LMG-800 por atividades a ele vinculadas, como estacionamentos. Isso é percebido tanto pelo planejamento metropolitano, quanto pelo municipal, prevendo sua estruturação para esse fim. A requalificação da sede, no entanto, depende da oferta de infraestrutura urbana e da viabilização de transformações de sua ocupação pelo mercado. Seguir a tendência de implantação de apartamentos de dois quartos, atração de escritórios qualificados (inclusive internacionais) e implantação de comércio diversificado depende da oferta de imóveis de maneira formal. De certo modo, o mesmo movimento que se vê preparar as bases para a expansão urbana de Confins com a regularização do imóvel rural tem acontecido para os imóveis urbanos por meio da REURB.

Seguindo os eixos analíticos desenvolvidos no capítulo 2, entende-se que apesar de a regularização fundiária dos condomínios poder ser interpretada como um prêmio ou burla no processo de regulação do território, a regularização fundiária de Confins tem se dado de maneira complementar à regulação urbanística proposta. Isso porque ela vem viabilizar as bases para a implantação das transformações paisagísticas que devem ocorrer por meio da atuação do mercado formal orientado pelas políticas públicas.

No entanto, observa-se a ausência de uma efetiva preocupação com o desenvolvimento social do município. Nenhuma das normas propõem soluções ou diretrizes eficientes para tratar da questão da moradia de interesse social. Quando ela aparece no planejamento metropolitano pretendido por meio de projeto de lei, ela se

limita à formação de estoque de terras públicas para essa destinação, porém em situações em que elas praticamente não ocorrerão. Isso porque em alguns zoneamentos seria obrigatória a transferência de um percentual de áreas a serem parceladas para moradia social. No entanto, estes zoneamentos estão demarcados em áreas urbanas já consolidadas, onde dificilmente se encontrará parcelamento na dimensão mínima exigida para a transferência. No caso do planejamento municipal, fala-se da criação de ZEIS, porém elas não estão delimitadas. Além disso, diluiu-se a importância de investimentos destinados para a habitação social quando o fundo de habitação passou a ser parte do fundo de desenvolvimento urbano. As normas federais, que geram conflitos entre a proteção ambiental (que ensejou a criação da APA Carste) e o funcionamento do aeroporto, não se preocupam com efeitos que a ausência de políticas voltadas à adequada provisão de moradia podem gerar: a ocupação informal de áreas com relevância ambiental ou necessárias para a segurança aeroportuária. De um modo geral, as limitações ambientais direcionam a ocupação de maneira a favorecer a implantação de condomínios de alta renda ao mesmo tempo em que a proximidade com o aeroporto preconiza o desenvolvimento econômico. Na ausência de adequadas políticas públicas sociais as relações entre os circuitos superior e inferior da economia analisados por Santos (2018) serão reiteradas e até mesmo agravadas.

Em relação à participação social na construção da definição da paisagem municipal e dos modos de vida dos habitantes de Confins, é possível dizer que o interesse local está sujeito aos interesses regionais e nacionais. A APA Carste tenta considerar a participação local em sua gestão por meio de um Conselho. Apesar disso, seu zoneamento é tecnocrático, no sentido que é fortemente constituído com base em definições das equipes técnicas de trabalho acerca das restrições e possibilidades de uso afim de se obter o adequado equilíbrio ambiental. No entanto, é importante reconhecer que foi por meio da demanda de grupos articulados da sociedade civil que a APA Carste foi constituída. O aeroporto também impõe limitações ao uso e ocupação do território de Confins de maneira tecnocrática para viabilização da própria atividade. Sua relevância econômica para a região e o acesso de mobilidade que permite para os seus usuários flexibiliza, inclusive, o interesse ambiental da área para sua operação. É o caso do manejo da fauna necessária para se evitar acidentes. As curvas de ruído e as áreas de segurança para sua operação impõem limitações ao

planejamento municipal. Este, apesar de ter sua importância na definição da função social da propriedade por meio de processos participativos, está sujeito às implicações do planejamento territorial da APA e do aeroporto. Além disso, por estar inserido na dinâmica metropolitana, também precisa se submeter ao plano metropolitano. Desse modo, a participação social dos habitantes de Confins no processo de planejamento e gestão do município, parece ser restrito, embora ainda tenha a sua importância. Quanto ao planejamento estadual, apesar do processo participativo para a elaboração do PDDI, observa-se a sobreposição do interesse econômico com base no planejamento tecnocrático. A contratação dos planos econômicos para o vetor norte pela SEDE é um exemplo disso. Ressalta-se que a estrutura do Conselho Metropolitano conta com apenas duas cadeiras para sociedade civil organizada, não sendo ele paritário. No que se refere à regularização fundiária, o processo passa por um cadastro porta a porta. Todos os envolvidos participam diretamente para levantamento e análise dos dados, e o caminho ou instrumento adotado para a REURB cabe aos técnicos e prefeitura municipal.

Como a irregularidade documental das propriedades do município de Confins é um limitador importante da atuação do mercado imobiliários formal, que procura se desenvolver à luz das propostas de desenvolvimento econômica para a região, a ação de regularização fundiária corrobora com a atuação do mercado. Atuação essa que, seja considerando as propostas de planejamento que envolve o município de Confins, seja considerando os modelos de ocupação praticados pelo mercado na região, não abarcam soluções ou propostas para habitação de interesse social. Neste sentido, o mercado imobiliário formal poderá incorporar áreas antes ocupadas por população de menor renda, sem necessariamente contemplar melhorias nas condições de vida e moradia dessas pessoas. Como resultado, ou outras áreas dentro do município de Confins ou no seu entorno serão tensionadas para moradia de baixa renda informal.

Desse modo, entende-se que o processo de Regularização Fundiária em Confins é parte de um processo para viabilizar a regulação urbanística que tem como foco o desenvolvimento econômico por parte do Estado e do Município. Estratégia essa que envolve ativamente ações do mercado imobiliário.

Considerando que Confins é um município territorialmente pequeno, com um

equipamento de porte que é o aeroporto e com uma condição ambiental pouco apropriada para expansão urbana, recomenda-se um planejamento territorial na escala de projeto urbano. Definir de maneira articulada os projetos de ocupação/expansão junto ao ICMBio, ao comando da aeronáutica, à Agência RMBH, à SEMAD, ao município e à população local pode trazer ganhos de diferentes ordens. Para a proteção das áreas mais frágeis ou dos sítios com interesse de preservação, atrelado à possibilidade de aplicação de instrumentos como o da transferência do direito de construir, pode-se estabelecer os procedimentos de gestão para parques urbanos, visitação ou apenas pesquisa em cavidades etc. Para o mercado imobiliário, de um modo geral, já se terá de maneira articulada entre os órgãos, uma sinalização positiva quanto aos processos autorizativos, evitando problemas como os que permearam a implantação da fábrica da Heineken em Pedro Leopoldo. Além disso, a clareza do potencial e modelos de ocupação pretendidos favorecerão a atração de investidores e o modelo econômico preconizado para o lugar. Do ponto de vista social, deve-se incluir os locais e modelos de ocupação de moradia social, vinculando a política habitacional ao território. Isso corrobora com a redução de pressão para ocupação informal no município.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou desenvolver uma análise crítica e teórica acerca da relação da regulação urbanística e regularização fundiária brasileira na produção do espaço segregado, gerado a partir da atuação do mercado imobiliário. Com base nos subsídios oferecidos pela análise, buscou verificar como essa relação se dá no município de Confins/MG. Para isso ela se desenvolveu na interface de diferentes áreas do conhecimento, como o direito, o urbanismo, a geografia, a economia e a política.

A pergunta que a motivou é em que medida a regularização fundiária tem sido um recurso para incorporar novas áreas para o mercado imobiliário formal, mantendo o processo especulativo que norteia a segregação socioespacial?

O processo de investigação contou com pesquisa bibliográfica e análise da legislação urbanística do Brasil, em Minas Geras e em Confins/MG. Além disso, como uma forma de investigação com base em um caso concreto, realizou-se um estudo de caso no município de Confins. Município da RMBH que abriga o aeroporto internacional e está completamente inserido na APA Carste de Lagoa Santa devido à sua importância ambiental. Entre as tensões e conflitos relacionados aos grandes projetos urbanos previstos por Minas Geras para desenvolvimento da aerótrópole e a preservação ambiental está uma ocupação urbana pouco densa e informal composta, essencialmente, por população de baixa renda.

O objetivo principal da pesquisa foi compreender se a relação entre regulação urbanística e regularização fundiária tem contribuído para ampliar a segregação socioespacial.

De uma maneira sintética, entendeu-se que os avanços relacionados à regulação urbanística têm o propósito de reduzir as desigualdades no espaço, porém há um movimento de retrocesso que culmina no marco legal vigente de regularização fundiária. Este, além de fragilizar a estrutura da regulação urbanística, permite uma regularização fundiária incompleta e sem o foco no interesse social.

Para se alcançar esse entendimento, a pesquisa buscou compreender o processo de transformação da regulação urbanística e regularização fundiária do Brasil e avaliar a contribuição dos mecanismos de regulação urbanística e regularização fundiária para segregação socioespacial nos municípios.

O estudo de caso permitiu identificar a aplicação dos instrumentos de regulação urbanística e regularização fundiária na RMBH, em especial em Confins.

Por meio de pesquisa bibliográfica verificou-se que a desigualdade socioespacial é reflexo das relações sociais e econômicas que compõem o circuito superior e o inferior da economia em países subdesenvolvidos. O circuito superior é composto pelas relações de produção e consumo das elites, enquanto o inferior é caracterizado pela própria pobreza, onde as informalidades nas relações de produção e consumo acontecem. Entre os dois circuitos, transita a classe média. Compreendeu-se também que há uma tendência de crescimento do circuito inferior da economia em países subdesenvolvidos a partir das alterações das condições globais de produção no processo de desindustrialização/reindustrialização. Com os avanços tecnológicos que permitem novos arranjos industriais, há uma redução de empregos formais e demandas por trabalhadores altamente especializados. O efeito disso é que mesmo em áreas em que se prevê um desenvolvimento industrial, há uma tendência de crescimento do circuito inferior atrelado às novas exigências do circuito superior. Assim, há uma tendência de agravamento das desigualdades socioespaciais.

Essas desigualdades se materializam no espaço compondo paisagens divididas. De um lado, se observa a atuação do mercado imobiliário qualificado na produção de espaços ligados à classe média e alta, como os enclaves fortificados (condomínios fechados), apartamentos e lotes. Por serem mercadorias caras, são voltadas para quem tem dinheiro ou acesso a crédito formal para sua aquisição. Por outro lado, para os que não possuem renda suficiente, os espaços informais da cidade vão sendo criados, como parte do processo de composição do circuito inferior da economia. Mesmo a informalidade na ocupação não sendo exclusividade da população de baixa renda, é para ela que os efeitos mais nocivos são produzidos.

Com o objetivo de organizar a ocupação e o uso do solo na produção do espaço

construído das cidades, a regulação urbanística é proposta. A urbanística moderna nasce junto com a urbanização advinda da revolução industrial, que também ensejou transformações na ciência por meio da compartimentação e especialização do conhecimento. Neste processo ela é constituída por correntes utópicas e técnicas descoladas da política, não sendo capaz de enfrentar as distorções do processo de urbanização das cidades.

A regulação urbanística descolada da política e da realidade socioeconômica e cultural passa a ter um efeito prático de direcionar os modelos e processo de ocupação do mercado formal, que são parte do circuito superior da economia, ligado às classes médias e altas. Esses modelos, seja pelo custo e pela burocracia, não conseguem ofertar produtos capazes de incluir a população de baixa renda, fazendo crescer nas periferias e áreas com o interesse de preservação ambiental, os espaços informais. Neste sentido, a regulação urbanística reforça as desigualdades espaciais diferenciando os espaços e mercadorias a ele associados. O formal e o informal se tornam atributos de maior ou menor valores junto ao mercado imobiliário e status social. É importante ressaltar que em relação ao custo por metro quadrado ou mesmo custos ligados à gestão pública, a pesquisa bibliográfica mostrou que as áreas informais são muitas vezes mais caras. A possibilidade de lotes de tamanhos inferiores ao estabelecido pela regulação urbanística, a ausência de infraestrutura, os acordos de compra e venda sem uma avaliação formal de crédito e as isenções de custos ligados a impostos e taxas cartoriais favorecem o acesso da população com renda baixa aos imóveis informais.

A lógica de produção do espaço que direciona para esse processo de crescimento desigual é a lógica do capital. Ela se organiza no espaço pelos dois circuitos da economia urbana com base na especulação imobiliária, produzindo um efeito constante de expropriação da população pobre. Com dinâmicas diferentes ao longo do tempo, sob essa lógica, observou-se um processo de metropolização, seguido da “desmetropolização relativa” no Brasil. Neste sentido, a regulação urbanística que pretenda uma organização do espaço mais justa, necessita enfrentar essa lógica de produção.

Entendeu-se que esse enfrentamento não é possível sem a retomada do vínculo entre

urbanística e política, uma vez que o que se está construindo são os modos de vida das pessoas. É desse entendimento que o direito urbanístico brasileiro passa a se moldar desde a Constituição de 1988. Ele se fundamenta no conceito do direito à cidade, entendido como a própria autonomia da sociedade para definir seus modos de vida. Para isso a Constituição possibilita a transcendência da elaboração e a aplicação das normas urbanísticas sob o paradigma do legalismo liberal e tecnocracia estatal, submetendo o direito de propriedade à sua função social - e função social da cidade - a ser estabelecida por meio de processos participativos.

A gestão democrática das cidades, e mesmo a democracia de um modo geral, necessita que as condições mínimas de vida sejam garantidas às pessoas. Sem correções das desigualdades de oportunidades advindas da liberdade econômica não se pode falar em democracia. É neste sentido que o estado, apesar de se constituir um poder que se estabelece nas relações socioeconômicas, tem um papel importante. Além de fissuras relacionadas às estruturas do direito e do planejamento e gestão, o estado de bem estar social é condição imprescindível de garantia de direitos humanos e sociais para que a democracia e o direito à cidade aconteçam.

Assim, o direito urbanístico se estabelece como um direito difuso, tendo como base o direito às cidades sustentáveis. Com o viés de buscar maior efetividade da participação social nos processos de definição das funções sociais da propriedade e da cidade, o município se torna o ente federativo que recebe esta função por meio do plano diretor. Para isso, o Estatuto da Cidade regulamenta uma série de diretrizes que têm como objetivo contribuir, no processo de transformação das cidades, com a garantia dos direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal. Neste sentido, a regularização fundiária de interesse social passa a ser preconizada. Junto a uma regulação urbanística que objetiva enfrentar as distorções socioeconômicas estabelecidas no espaço urbano, o reconhecimento das áreas informais habitadas por população de baixa renda que foram alijadas de acesso a uma série de direitos ao longo do processo de formação das cidades passa a ser fundamental. É neste sentido, de melhoria da condição de vida da população de baixa renda e da condição ambiental atreladas a essas formas de ocupação, que a regulação urbanística e a regularização fundiária se relacionam. São atividades que compõem a gama do direito urbanístico, sendo complementares. Enquanto a primeira busca organizar o processo de

expansão, de uso e de ocupação do solo, a segunda pretende inserir nesse processo de regulação áreas que foram produzidas em desconformidade com as normas.

Quando a regulação urbanística e a regularização fundiária atuam sob o viés de enfrentamento da especulação imobiliária e das distorções geradas por ela no espaço urbano, são complementares e convergentes aos objetivos e diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Quando corroboram com os processos especulativos, ainda que sejam complementares, as duas atividades se tornam ferramentas para melhoria dos ganhos ligados aos atores do mercado imobiliário qualificado, proprietários de terrenos e para a ampliação do circuito inferior da economia como consequência.

Dentre o conjunto de normas que estruturam a regulação urbanística no Brasil, o plano diretor municipal é o principal instrumento responsável por definir as transformações do espaço urbano de modo participativo. Ele deve seguir as orientações gerais atribuídas pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e, em caso de regiões metropolitanas, pelo Estatuto da Metrópole. Considerando as dinâmicas espaciais inerentes às relações metropolitanas, o Estatuto da Metrópole foi promulgado em 2015. Ele prevê uma estrutura de regulação urbanística estadual ligada às regiões metropolitanas na qual devem se submeter os planos diretores locais de municípios integrantes das regiões. Assim, naquilo que for interesse comum para a região metropolitana, a autonomia municipal no processo de regulação urbanística é diminuída.

Identificou-se que o capítulo da política urbana estabelecida na Constituição Federal está vinculado ao título que trata da ordem econômica e financeira. Evidencia-se na estrutura legal a relação da regulação urbanística com as atividades econômicas e financeiras. Essa vinculação é reforçada pela regulamentação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica promulgada em 2019. Ela determina que o estabelecido na declaração deva ser observado na aplicação do direito urbanístico.

Identificou-se, com isso, que há uma reação que busca o retrocesso dos avanços relacionados ao estabelecimento da função social da cidade e da propriedade. A PEC nº 80/2019, que procura modificar o conceito e a definição da função social da propriedade, é um desses movimentos. A proposta reduz as possibilidades de

discussão com a comunidade local para planejar e gerir de maneira coletiva o território municipal e de se impor as obrigações atribuídas à propriedade, como parcelar, edificar e/ou utilizar.

Foi possível identificar também que o plano diretor municipal não está apenas submetido ao planejamento metropolitano. Há outras normas federais que regulam campos específicos do direito, como as normas ambientais, minerárias, de segurança pública ou de proteção do patrimônio histórico e artístico. Dentro do direito urbanístico, há também normas específicas a serem atendidas no planejamento municipal e metropolitano, como o parcelamento do solo, a regularização fundiária e incorporação imobiliária e registros de imóveis.

Neste sentido, alguns conteúdos relacionados a essas normas devem ser absorvidos na definição do plano diretor de Confins. Exemplos disso são:

- a definição das APPs;
- diretrizes para a demarcação das Reservas Legais e sua passagem do ambiente rural para o urbano;
- o tratamento ambiental para empreendimentos dispensados de licenciamento pelo estado, tais como loteamentos e distritos industriais inferiores ao porte mínimo;
- o plano de manejo definido para Unidades de Conservação como a APA Carste de Lagoa Santa;
- as restrições de usos e ocupação impostas para o adequado funcionamento de atividade aeroportuária;
- os parâmetros mínimos para atividade de parcelamento do solo estabelecidos pelas normas federais e estaduais;
- as áreas de proteção arqueológica, espeleológica e de proteção do patrimônio histórico e cultural, etc.

Apesar de serem camadas nas quais a regulação urbanística municipal se submete, as alterações recentes no Código Florestal, na Lei Federal nº 6766/79 que trata do parcelamento do solo urbano e no decreto estadual que regula o licenciamento

urbanístico em regiões metropolitanas, têm mostrado uma tendência de flexibilização da proteção ambiental para uma regulação de base local. Isso acontece sobretudo no que diz respeito às APPs em área urbana consolidadas. Junto com a tendência de municipalização de parâmetros ambientais anteriormente mais restritivos, observou-se uma tendência de simplificação dos processos ligados ao licenciamento ambiental regulado pela Lei Complementar nº 140/2011. Ao estabelecer que o licenciamento ambiental ocorra em apenas um ente federativo, fragilizou-se a possibilidade de análise integrada composta por diferentes interesses em pauta. Um loteamento ou distrito industrial que venha a ser implantado em Minas Gerais, uma vez dispensado de licenciamento devido ao porte, não precisará ser submetido à avaliação do órgão responsável pela gestão de uma unidade de conservação, como é o caso de Confins, inserido na APA Carste de Lagoa Santa.

As ameaças de retrocesso na definição da função social da propriedade e da cidade pelo plano diretor municipal é acompanhada da flexibilização de parâmetros de proteção do meio ambiente a ser estabelecida pela própria norma. No entanto, constatou-se uma desvalorização da própria regulação urbanística a partir da norma vigente que trata da regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465/2017.

Há uma série de parâmetros e instrumentos a serem aplicados a partir deles que devem compor a estrutura da regulação urbanística. As áreas com restrição à ocupação por oferecem risco, as áreas destinadas à proteção por características específicas, a densidade de ocupação prevista por meio do tamanho de lotes, coeficiente de aproveitamento, altura máxima da edificação etc. A aplicação de como estes parâmetros são estabelecidos parte do zoneamento e da delimitação das áreas rurais e urbanas. A definição do perímetro urbano é um requisito essencial para isso. É uma condição para aprovação de parcelamento do solo urbano e um dos critérios a serem estabelecidos para expansão urbana conforme o art. 42B do Estatuto da Cidade. A nova lei de regularização fundiária rompe com a necessidade ou a lógica que estrutura a regulação urbanística, permitindo a regularização de assentamentos urbanos fora do perímetro estabelecido na regulação. Essa permissão não vem com a exigência de alteração da legislação. Além disso, descola a necessidade de integração das ações para implantação de infraestrutura urbana e ações para melhoria da qualidade ambiental de determinada área da obtenção do título. Desse

modo, permite uma regularização fundiária parcial. Enquanto a regulação urbanística prevê a implantação de um loteamento juntamente com a infraestrutura (mesmo que parcialmente) com prazo definido em lei, a aprovação e o registro da Reurb não se submetem a essa necessidade. Outro fator que merece destaque diz respeito à simplificação do processo de aprovação da Reurb. Enquanto um parcelamento formal, necessita passar pelo crivo do licenciamento ambiental e urbanístico no estado, a Reurb pode acontecer só em nível municipal. Essa simplificação faz o processo parecer mais atraente do que o estabelecido pela regulação urbanística.

Dois outros fatores merecem destaque: a permissão de regularização de assentamentos urbanos em áreas com restrição ambiental e o favorecimento da regularização fundiária que não trata do interesse social. Isso favorece infratores que são premiados ao poderem inserir no mercado formal de imóvel urbano áreas não passíveis de ocupação devido às restrições ambientais.

A lei da regularização fundiária também esclarece quando se aplicam as sanções previstas na Lei Federal nº 6766/79, como por exemplo o pagamento em dobro das áreas públicas faltantes em determinado parcelamento irregular, e quando se flexibiliza por completo os parâmetros urbanísticos definidos pelas normas. Entende-se que a diferenciação deve se basear na presença ou não da figura do loteador informal.

Esse conjunto de desajustes entre a regulação urbanística e a regularização fundiária, no lugar de favorecer a regularização fundiária de interesse social, parece favorecer a incorporação de novas áreas para atuação do mercado imobiliário formal/qualificado, como prevê a hipótese da pesquisa.

Fez-se também um estudo de caso no município de Confins/MG, que possibilitou avaliar como esse processo de regulação urbanística e regularização fundiária tem se dado de maneira concreta no território.

Confins integra a RMBH, APA Carste de Lagoa Santa e abriga o aeroporto internacional. É um município de pequeno porte tanto em extensão territorial quanto em densidade populacional, sendo palco da atuação de diferentes interesses.

O interesse de proteção do carste confronta-se com o interesse de implantação da aerotrópole pelo governo de estadual. O projeto prevê a expansão do aeroporto e sua transformação em aeroporto indústria como polo de desenvolvimento de atividades industriais, comerciais e de serviços acompanhado de moradias.

Entre as tensões e interesses há a consolidação e as transformações do espaço urbano municipal. Neste sentido, identificou-se que Confins é um município que teve seus assentamentos urbanos produzidos a partir da informalidade em áreas inadequadas para ocupação, junto às lagoas das dolinas e ouvalas. As expansões dessas ocupações se deram a partir da implantação do aeroporto, atraindo população com rendimento de até três salários mínimos de áreas próximas ao município, mas que as fiscalizações advindas dos órgãos de controle (aeronáutica, ICMBio e estado) contiveram sua aceleração.

Observou-se também que a informalidade em Confins não se deu somente para população de baixa renda. Houve a implantação de condomínios residenciais ligados à classe média e alta por meio da informalidade. Estes se implantaram durante o processo de formatação da gestão ambiental no município, possivelmente por não haver fragilidades em relação ao direito de propriedade, já que o título era partilhado entre os condôminos, e pela perspectiva de regularização fundiária em áreas que previamente não seria autorizado o modelo de uso e ocupação.

Viu-se também que os projetos de desenvolvimento econômico previstos para o vetor norte da RMBH têm como base, grosso modo, a implantação da aerotrópole, o rodoanel metropolitano e a linha verde. Junto a essas estruturas são implantadas centralidades de portes e funções distintas e outras estruturas de transporte multimodal. Parte delas foi sendo implantada desde a década de 2010 e parte está em processo de implantação, dentre elas a expansão para o aeroporto indústria e o rodoanel. Ressalta-se que alguns grandes empreendimentos foram paralisados, mas com os investimentos públicos relacionados à implantação dessas infraestruturas, acredita-se que muitos serão retomados.

Os efeitos desses projetos no vetor norte foram: valorização imobiliária, a busca pela

regularização fundiária para efetivação de negócios e a busca por alteração da imagem do vetor norte. A região fora se constituindo historicamente como um local da periferia metropolitana, que recebera conjuntos habitacionais e ocupações da população de baixa renda. A transformação da imagem do lugar do pobre para centralidades é percebida como intenção de prefeitos e mesmo dos planos de desenvolvimento econômico do setor. Há uma diretriz, inclusive, de não se implantar moradia social em locais de projeto de desenvolvimento devido à imagem.

Percebeu-se também que a estratégia adotada nos planos de desenvolvimento econômico para o vetor norte em relação ao acesso à moradia, se relaciona ao aumento da oferta acima da demanda e aproveitamento dos preços baixos estabelecidos na região. No entanto, não consideraram a valorização imobiliária e o fato de que o número de imóveis vazios costuma ser próximo, ou mesmo superior, ao déficit habitacional dos municípios. Essa é a realidade em Confins. Isso significa que o acesso à moradia e o combate à ocupação informal não serão alcançados pela simples oferta acima da demanda. É necessário ofertar imóvel para a população de baixa renda por meio de políticas públicas ligadas à habitação social. Parte desse problema deve ser enfrentado por meio da regulação urbanística e regularização fundiária.

No que se relaciona à regulação urbanística de Confins, o plano de manejo da APA Carste de Lagoa Santa apresentou um zoneamento com restrições relacionadas às áreas de APPs e Áreas de Interesse Especial. Como resultado, são poucas as possibilidades de expansão da mancha urbana já consolidada.

Quanto às restrições impostas pelo aeroporto internacional, os principais conflitos identificados foram o alcance de parte da área de Tavares e o necessário controle de fauna. Tavares é identificado como uma região passível de expansão urbana e adensamento. A incidência das curvas de ruído gera restrições de uso a serem absorvidas no âmbito da regulação urbanística. O controle da fauna pode gerar também conflitos de ordem ambiental, tendo sido identificado o entorno do aeroporto como a zona tampão relacionada às análises do meio biótico. Em relação às alturas das zonas de segurança, considerando o sítio de Confins e os perfis das edificações, as restrições impostas parecem gerar menos impacto no processo de regulação e

ocupação do solo.

Quanto ao planejamento metropolitano e municipal, observou-se uma convergência em relação às propostas de desenvolvimento da aerotrópole e a consideração das restrições ambientais impostas pelo plano de manejo da APA. Dessa combinação observam-se dois modelos predominantes para as áreas de expansão urbana: indústrias e condomínios fechados. As centralidades a serem estimuladas se dariam na sede e em Tavares. Em relação às áreas de expansão, o planejamento metropolitano e o municipal consideraram o zoneamento da APA, mas não se restringiram a ele. Embora proponham possibilidades de uso e ocupação convergentes com o planejamento econômico, o PDDI e o plano diretor municipal se diferem em relação a parâmetros e mesmo localização dos modelos de ocupação.

Em relação à habitação de interesse social, o plano diretor local foi a instância de planejamento mais coerente e atenta à questão, com o estabelecimento de ZEIS. Ainda assim, notou-se pouco detalhamento sobre a localização delas. Observou-se também uma tendência de afrouxamento com a preocupação de provisão de moradia social nas normas municipais. Exemplo disso é a possibilidade de utilização do fundo para questões relacionadas à cidade de um modo geral.

Uma vez compreendido que a regulação urbanística em Confins tem como foco o desenvolvimento econômico preconizado pela aerotrópole, o processo de regularização fundiária foi avaliado.

Observou-se que a Reurb é pretendida para todos os assentamentos urbanos informais e teve início na região central da sede. Seu foco é substancialmente a titulação dos beneficiários. O marco legal vigente permite a independência entre as questões ligadas à melhoria da condição ambiental e obras de infraestrutura com a titulação. Com isso, possibilita uma regularização fundiária incompleta. Ressalta-se que a inadequação de cerca de 95% dos domicílios de Confins está relacionada à ausência de esgotamento sanitário. A ausência dessa infraestrutura é uma preocupação apresentada no plano de manejo da APA no que diz respeito à questão ambiental. Essa deficiência deveria ser tratada como a prioridade de uma regularização fundiária em Confins que tenha como objetivo a melhoria da qualidade

da condição ambiental e habitacional local. Neste sentido, a regularização fundiária que tem como objetivo central a titulação converge, mais uma vez, para atestar a hipótese de que o mercado imobiliário formal tem incorporado a produção do espaço urbano informal em sua lógica de funcionamento por meio da regularização fundiária. Este argumento é reforçado quando se observa um processo de regularização de imóveis rurais junto ao CAR. Com a redução da atividade agropecuária no município, o cadastro rural lança as bases para a viabilização de empreendimentos imobiliários pretendidos por meio do planejamento econômico.

Reforça-se que os principais fatores que contiveram a expansão urbana de Confins, sobretudo na década de 2010, estão sendo modificados. A relação do município com o aeroporto foi melhorada com a implantação/alargamento da MG-800 e as bases fundiárias estão sendo preparadas. Isso pode significar um processo de gentrificação e tensões para a ocupação informal de áreas impróprias.

Neste sentido, a regulação urbanística a ser revista pelo PDD e plano diretor municipal deve tratar da provisão de moradia social no município, da implantação de políticas redistributivas baseadas na gestão social da valorização dos imóveis e dirimir conflitos reduzindo a escala do planejamento para a de projeto.

A pesquisa contribuiu com uma visão crítica acerca dos processos de regulação urbanística e regularização fundiária na produção do espaço metropolitano no Brasil tendo em vista a necessidade de diminuir as desigualdades sociais. Contribuiu também com o planejamento e gestão urbana e regional em desenvolvimento no Brasil, e em especial na RMBH, no sentido de reforçar o controle social e garantir o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Bianca. Fiemg abre ação contra o ICMBIO pelo embargo de obras da Hineken. In. **Diário do Comércio**, 27 de janeiro de 2022. Disponível em: Fiemg move ação contra o ICMBio pelo embargo de obra da Heineken - Diário do Comércio (diariodocomercio.com.br). Acesso em: 22 mar. 2022

ANAC. Portaria nº 3598, de 23 de novembro de 2018. Valida curvas de ruído para o Aeroporto Internacional Tancredo Neves / Confins, MG (SBCF). **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 27 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2018/portaria-no-3598-sia-23-11-2018/@@display-file/arquivo_norma/PA2018-3598.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022

ANAC. Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153, emenda nº 6, de 15 de março de 2021. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-153/@@display-file/arquivo_norma/RBAC153EMD06.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022

ANDRADE, Luciana Teixeira de. Os condomínios fechados e as novas dinâmicas metropolitanas. In. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/03.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Projeto de Lei Complementar nº 74/2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 22 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC&aba=js_tabVisao. Acesso em: 22 mar. 2022.

BARBOSA, Cláudia Silva; RENA, Natacha Silva Araújo; CARVALHO, Nina Lavezzo. Da mineração à aerotropolis: platôs do capitalismo em Minas Gerais. In. **Geopauta**. Vol. 5. Nº2. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2021.

BENEVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Trad. Conceição Jardim; Eduardo L. Nogueira. Lisboa: Presença, 2ed, 1987 [1963].

BESSA, A. S. M. Tempo e paisagem. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1 e 2, p. 180–195, 2017. DOI: 10.35699/2316-770X.2016.2774. Disponível em: <https://www.periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2774>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Decreto Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 11 de junho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 11 de junho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 31 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 20 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano 1986, n. -], 23 de dezembro de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 98.881, de 25 de janeiro de 1990. Dispõe sobre a criação de área de proteção ambiental no Estado de Minas Gerais. e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 26 de janeiro de 1990. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/UC-RPPN/decreto_98881_25jan2018_cria_apa_carste-de_lagoa_santa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 21 de outubro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.876, de 25 de abril de 1996. Altera o art. 3º do Decreto nº 98.881, de 25 de janeiro de 1990, que dispõe sobre a Criação de Área de Proteção Ambiental no Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 25 de abril de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1876.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.876%2C%20DE%2025,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília,

ano -, n. -], 19 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 11 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 08 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 09 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012a. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 28 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.725, de 16 de outubro de 2012. Dispõe sobre o controle da fauna nas imediações de aeródromos. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 17 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112725.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 08 de setembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 29 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 12 de janeiro de 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10935.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

CABRAL, Luiz Otávio. Revisitando as noções de espaço, lugar, paisagem e território, sob uma perspectiva geográfica. In. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis: EDUFSC, v. 41, N. 1 e 2, 2007. p.141-155. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/15626/14158%20LUIS%20OTAVIO%20CABARAL>. Acesso em: 02 abr. 2020.

CALDEIRA Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova forma de segregação urbana. Tradução de Eloisa Buarque de Almeida. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.47, n. 47, p.155-176, mar. 1997.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural**: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Representação ou participação?. In. Chauí, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2005. p. 275-310.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma ontologia. Trad. Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2015.

CH2MHILL; GOVERNO DE MINAS. **Masterplan Econômico RMBH**. 2014. Disponível em: http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/MasterPlanEcono_V-Norte-RMBH_Apres_2014%20-01-19.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

CONAMA. Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental – APAs. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano -, n. -], 11 de agosto de 1989. Disponível em: conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=74. Acesso em: 10 mar. 2020.

CONAMA. Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, [Brasília, ano 2010, n. 242], 20 de dezembro de 2010. Disponível em: [428_2010_ZonaAmortecUC_alterada_pela_473_Pós_Retificação \(mma.gov.br\)](http://428_2010_ZonaAmortecUC_alterada_pela_473_Pós_Retificação_(mma.gov.br)). Acesso em: 1 abr. 2022

CONFINS. **Lei Ordinária nº 438**, de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a revisão da lei nº 2/99, que instituiu o Plano Diretor de Confins. Disponível em: [Lei Ordinária 438 2006 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Ordinária 438 2006 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei Complementar nº 12**, de 25 de maio de 2009. Que deu nova redação da Lei Ordinária nº 438/2006 que "dispõe sobre a revisão da lei complementar nº 2/99, que institui o Plano Diretor de Confins". Disponível em: [Lei Complementar 12 2009 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Complementar 12 2009 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei Complementar nº 13**, de 24 de setembro de 2009. Altera o anexo único da Lei Complementar nº 012/2009, que dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências. Disponível em: [Lei Complementar 13 2009 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Complementar 13 2009 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei Ordinária nº 480**, de 25 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a regulamentação da Zona De Expansão Urbana 3 (ZEU - 3), criada pela Lei nº 438, de 26/12/06. Disponível em: [Lei Ordinária 480 2008 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Ordinária 480 2008 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei Ordinária nº 959**, de 20 de julho de 2020. Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU, e dá outras providências. Disponível em: [Lei Ordinária 959 2020 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Ordinária 959 2020 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei Complementar nº 24**, de 21 de julho de 2020. Regulamenta a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo no Município de Confins e dá outras providências. Disponível em: [Lei Complementar 24 2020 de Confins MG \(leismunicipais.com.br\)](http://Lei Complementar 24 2020 de Confins MG (leismunicipais.com.br)). Acesso em: 22 mar. 2022.

CONFINS. **Lei nº 961**, de 28 de julho de 2020. Dispõe sobre a regularização fundiária

no município de Confins e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/mg/c/confins/lei-ordinaria/2020/97/961/lei-ordinaria-n-961-2020-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-no-municipio-de-confins>. Acesso em: 17 fev. 2021.

COPAM. Deliberação Normativa nº 217, de 06 de dezembro de 2017. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Executivo – “Minas Gerais”**, [Belo Horizonte, ano -, n. -], 8 de dezembro de 2017. Disponível em: Deliberação Normativa n (siam.mg.gov.br). Acesso em: 15 abr. 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In. Carlos, Ana Fani Alessandri; Souza, Marcelo Lopez de; Sposito, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 1ed, 7ª Reimpressão, 2019. p.41-51.

COTA, Francielle. Aeroporto Internacional de Belo Horizonte se torna o primeiro aeroporto indústria do país. In. **Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte**, 27 de abril de 2020. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/aeroporto-internacional-de-belo-horizonte-se-torna-o-primeiro-aeroporto-industrial-do-pais/>>. Acesso em: 20 mar. 2022

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária**: notas a partir da experiência recente do Vetor Norte de Belo Horizonte. 2014?. Disponível em: **Grandes projetos de infraestrutura urbana e Vetor Norte de B** (ufmg.br). Acesso em: 10 abr. 2022.

ESTADO DE MINAS GERAIS; MPMG; DPMG; MPF; VALE S.A. **Acordo Judicial para Reparação Integral relativa ao rompimento das barragens B-I, B-IV E B-IVA / Córrego do Feijão processo de mediação SEI n. 0122201-59.2020.8.13.0000 TJMG / CEJUSC 2º grau**. 4 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/8D/20/B5/1A/87D67710AAE827676ECB08A8/Minuta%20versao%20final.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

FERNANDES, Cecília Bicalho; MARTINS, Ana Carolina. **O que mudou em termos de proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional com a publicação do Decreto nº 10.935/2022**. Disponível em: O que mudou em termos de proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional com a publicação do Decreto nº 10.935/2022 - Ricardo Carneiro (rcarneiroadvogados.com.br). Acesso em: 26 mar. 2022.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. Desenvolvimento econômico, divisão de trabalho e mudanças na rede urbana brasileira: do desenvolvimentismo ao Plano Real. In. Fernandes, Edésio; Valença, Márcio Moraes (org.). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Maud, 2ed, 2011. p. 25-56.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In. Fernandes,

Edesio; Alfonsin, Betânia (orgs.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del-Rey, 2006.

FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia. **Coletânea de legislação urbanística**: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Planos de Zona de Proteção. **Aeródromo Tancredo Neves**, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <https://aga.decea.mil.br/planos>. Acesso em: 02 mar. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O mercado da Terra na RMBH**: Estudo de Caso do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins). Relatório I, 2009a. Disponível em: Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Acesso em: 10 out. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O mercado da Terra na RMBH**: Estudo de Caso do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins). Relatório III, 2009b. Disponível em: Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Acesso em: 10 out. 202.

FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIR; PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINS. **Projeto de Regularização Fundiária (Reurb-S)**: área central do município de Confins/MG. Confins, 11 de novembro de 2019.

GARCIA, José Mauro de F. **Plano Específico de Zoneamento de Ruído**. Aeroporto Internacional de Belo Horizonte. Janeiro de 2019. Disponível em: Ruído Aeronáutico| Aeroporto Internacional de Belo Horizonte (bh-airport.com.br). Acesso em: 15 mar. 2022.

HABERMAS, Jurgen. Participação política. In. CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. (orgs.) **Política e sociedade**. v.1. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979 [1969]. p. 375 - 388.

IBAMA. Instrução Normativa nº 1, de 17 de dezembro de 1997. Estabelece normas de ocupação e uso do solo na Área de Proteção Ambiental - APA- Carste de Lagoa Santa, localizada no Estado de Minas Gerais, visando compatibilizar a utilização dos recursos naturais com a proteção da biodiversidade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região. **Of. nº 1.507/97**. Disponível em: Microsoft Word - IN0001-171297.htm (ibama.gov.br). Acesso em: 15 abr. 2022.

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: meio físico. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998a, vol. I. Disponível em: APA Carste de Lagoa Santa: Meio Físico (cprm.gov.br). Acesso em: 22 mar. 2022

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: gestão ambiental. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998b. Disponível em: apa_carste_lagoa_santa-plano-de-manejo.pdf (www.gov.br). Acesso em: 22 mar. 2022

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: meio biótico. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998c, vol. II. Disponível em: apa_carste_lagoa_santa-plano-de-manejo.pdf (www.gov.br). Acesso em: 22 mar. 2022

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: patrimônio espeleológico, histórico e cultural. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998d, vol. III. Disponível em: [apa_carste_lagoa_santa-plano-de-manejo.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 22 mar. 2022

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: sócio-economia. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998e, vol. IV. Disponível em: [apa_carste_lagoa_santa-plano-de-manejo.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 22 mar. 2022

IBAMA; CPRM. **APA Carste de Lagoa Santa**: zoneamento ambiental. Belo Horizonte: Fund. BIODIVERSITAS/CPRM, 1998f. Disponível em: [apa_carste_lagoa_santa-plano-de-manejo.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 22 mar. 2022

INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades.IBGE**. [2010-2022]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/confins/panorama>. Acesso em: 01 set. 2022

INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA. **Construção Aeronáutica no Brasil**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: https://www2.fab.mil.br/incaer/images/eventgallery/instituto/Opusculos/Textos/opusculo_construcao_aeronautica.pdf. Acesso em: Jan. 2023.

JURONG; GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Plano Estrutural**, 2010.

KASARDA, John D. **Airport Cities and the Aerotropolis**, 2006.

KOWARIC, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011 [1968].

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**: o direito à cidade II. 2 ed. rev. e ampliada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016 [1972].

MCHARG, Ian. L. **Design with Nature**. Nova York: Wiley & Sons, 1992.

MACIEL, Ana Paula; BALTAZAR, Ana Paula. Famílias sem casas e casas sem famílias: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In. **Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 523-547, jul/dez 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14767>. Acesso em: 22 mar. 2022

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In. CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003. p. 78-96.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerias, de setembro de 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=89&ano=2006&tipo=LCP>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44646, de 31 de outubro de 2007. Disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=44646&ano=2007>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=107&ano=2009&tipo=LCP>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 45.097, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre regime jurídico especial de proteção ambiental de áreas integrantes do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 13 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=9132>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 48.254, de 18 de agosto de 2021. Regulamenta o Licenciamento Urbanístico Metropolitano, pelas Agências de Desenvolvimento Metropolitano do Estado, para aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos localizados em municípios integrantes de região metropolitana. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 18 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=48254&comp=&ano=2021&texto=original#texto>. Acesso em: 20 mar. 2022.

NASCIMENTO, Denise Morado; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes de; LOPES, Marcela Silvano Brandão; LAMOUNIER, Rosângela da Fonseca; SALOMÃO, Thais Mariano Nassif; SOARES, André Costa Braga. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In. Amore, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PEREIRA COSTA, Staël de Alvarenga. A expansão das cidades brasileiras: um processo sem fim. In. **Paisagem e Ambiente**: ensaios. n. 22. São Paulo: 2006. p.257-266.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINS. **Termo de compromisso relativo a medidas, obras e serviços**: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reub-S).

Confins, 14 de novembro de 2019.

RANGEL, Nathalia Fonseca de Abreu. O esvaziamento do conceito de gentrificação como estratégia política. In. **Cadernos NAUI**, v. 4, n.7, Jul – Dez 2015. Disponível em: <https://nauui.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. In. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.16, N.1, maio, 2014. p.169-187. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/3837>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Universidade de São Paulo, 4ed, 2006.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana em países subdesenvolvidos. Trad. Myrna T. Rego Viana, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2ed, 2ª Reimpressão, 2018 [1979].

SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/17 e proibição de retrocesso. In. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SAUER, Carl O. **A morfologia da paisagem**. Trad. Gabrielle Côrrea Braga. Revisão de Roberto Lobato Corrêa, Departamento de Geografia, UFRJ. University of California: 41. Publications in Geography, v. 2, n. 2, 1925. p. 19-54.

SEDRO; MINISTÉRIO DAS CIDADES; FIP. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Confins**. Belo Horizonte, 2009.

SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80** de 2019. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SILVA, José Antônio da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRA, Luana Rodrigues Godinho. **Instrumentos legais em Rio Acima/MG**: novas perspectivas para Habitação de Interesse Social (dissertação). Belo Horizonte:

Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável; UFMG, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-ABDGWX>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SILVEIRA, L. R. G.; COSTA, S. de A. P.; TEIXEIRA, M. C. V. Urbanística, política e sociedade: gestão democrática para as cidades brasileiras. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, [S. l.], v. 27, n. 51, p. e165417, 2020. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.posfau.2020.165417. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/165417>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SILVEIRA, Luana Rodrigues Godinho; HUACO, Luisa Socorro Cabrera; PEREIRA COSTA, Staël de Alvarenga; COSTA, Priscila Schiavo Gomes da. O municipal e o metropolitano na construção de sistema de espaços livres: o Vetor Norte da RMBH. In. SOUZA, Gisela Barcellos de; TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort; SALGADO, Marina; PEREIRA COSTA, Staël de Alvarenga (orgs). **Espaços livres em paisagens conturbadas: o Vetor Norte da RMBH**. Curitiba: CRV, 2021. Disponível em: <https://www.editoracrv.com.br/produtos/detalhes/36765-espacos-livres-em-paisagens-conurbadas-br-o-vetor-norte-da-rmbh>. Acesso em: 01 mar. 2022.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. (1978). In. MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema. In. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 255-291.

SOJA, Edward W. **Postmetrópolis: estudos críticos sobre las ciudades y las regiones**. Trad. Verónica Hendel; Mónica Cifuentes, Madri: Traficantes de Sueños, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais. In. *Cidades*, v.7, n. 11, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Alguns aspectos da dinâmica recente da urbanização brasileira. In. Fernandes, Edésio; Valença, Márcio Moraes (org.). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Maud, 2ed, 2011 [2004]. p. 57 -74.

TONUCCI FILHO, João B. M.; FREITAS, Daniel Medeiros de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. In. **Cadernos Metropole**, São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 61-84, jan/abr 2020. Disponível em: SciELO - Brasil - Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. Acesso em: mai. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-**

RMBH. Sumário Executivo – Relatório Final – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. UFMG: Belo Horizonte, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2014. Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: http://www.rmbh.org.br/central-cartog.php?tema=Infraestrutura_Urbana. Acesso em: 10 marc. 2022.

VATTIMO, Gianni. **Adeus à verdade**. Trad. João Batista Kreuch. Petrópolis: Vozes, 2016 [2009].