

MARCUS VINÍCIUS MARTINS DA COSTA

A Perspectiva Metropolitana na Regularização Fundiária:
A elaboração de planos de regularização fundiária para os
municípios da RMBH

Belo Horizonte
Novembro de 2008

MARCUS VINÍCIUS MARTINS DA COSTA

A Perspectiva Metropolitana na Regularização Fundiária:

A elaboração de planos de regularização fundiária para os
municípios da RMBH

Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientador: Professor Mestre José Moreira de Souza
Supervisor de Estágio: Gustavo Gomes Machado

Belo Horizonte
Novembro de 2008

Marcus Vinícius Martins da Costa

A Perspectiva Metropolitana na Regularização Fundiária: A elaboração de planos de regularização Fundiária para os municípios da RMBH

Monografia

Requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública

Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Banca Examinadora

Professora Mestre Flavia de Paula Duque Brasil, Fundação João Pinheiro

Professor Mestre José Moreira de Souza, Orientador

Belo Horizonte, 17 de Novembro de 2008

Agradeço primeiro a Deus, afinal de contas tudo deu certo.

Agradeço ao Moreira pela orientação, hoje estou mais inteligente e mais humilde, quando começo a achar que sei alguma coisa não sei mais nada.

Aos meus grande-mestres nesse curso de Administração Pública, Ricardo Carneiro, Moreira e Délio.

A minha família principalmente pela paciência pelas noites varadas na biblioteca.

A todos na SEDRU e da FIP, que possibilitaram, me inspiraram e me ajudaram a fazer este trabalho.

E por fim a todos meus amigos desse mundo afora, do colégio, da Fundação, da Federal, do forró, da academia, e de todos os lugares por onde andei nesses últimos quatro anos da minha vida.

*“Eu pisei na pedra, a pedra embalançou,
mundo tava virando, agora endereitou”*

Cantiga Popular

RESUMO

Com a retomada do planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, há a necessidade da reestruturação de uma série de políticas metropolitanas; a promoção de um ordenamento territorial através da regulação do uso e ocupação do solo é uma destas. Interpretada no sentido de política corretiva das distorções urbanísticas em relação ao planejamento, a regularização fundiária é instrumento útil e bastante importante para a gestão do espaço urbano; sendo possível de ser inclusive aplicada com uma visão metropolitana. Nesse sentido, a atual atividade de elaboração de planos de regularização popular para os municípios da RMBH, para se qualificar como efetivamente metropolitana, deve ser objeto de uma coordenação dessa qualidade, seguindo princípios de integração e articulação sob o parâmetro das funções públicas de interesse comum. O benefício dessa coordenação metropolitana se verifica justamente na geração de justiça e do bem comum na Região Metropolitana.

Palavras-chave: Informalidade urbana, regularização fundiária, uso e ocupação do solo, região metropolitana, RMBH

ABSTRACT

In the moment that occurs the resumption of the metropolitan planning in the Belo Horizonte Metropolitan Region – RMBH, urges the necessity of restructuring the metropolitan government policies; the promotion of a territorial order through the regulation of land use and occupation is one of them. Understood in the meaning of being a corrective policy towards urban distortion in relation to the planning, the land regularisation is a useful and very important instrument to the administration of urban space; it is even possible be applied specifically in the case of metropolitan regions. Following that thoughts, the nowadays development of regularisation plans for the municipalities of the RMBH, in order to be classified as metropolitan, must be object of a coordination of this quality, following principles of integration and interrelation under the parameter of the public functions of common interests. The benefit of such enterprise is perceptet in the generation of justice and commom good in the Metropolitan Region.

Palavras-chave: Urban illegality, land regularisation, land use and occupation, região metropolitana, RMBH

LISTA DE SIGLAS

DER – Departamento Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais
EME – Esquema Metropolitano de Estruturas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDIES – Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social
POS – Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SCM – Subsistema Cartográfico Metropolitano
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIPLAM – Sistema de Informação para o Planejamento Metropolitano
SIDOC – Sistema de Informações e Documentação
SIRUS – Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo
SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente
SOP – Subsistema Operacional

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 – INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 – A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 15 |
| 2.1 Âmbitos da Irregularidade e da Regularização | 17 |
| 2.2 Os planos de regularização e a administração estadual | 28 |
| 3 – A GESTÃO METROPOLITANA NA RMBH | 39 |
| 3.1 Os Estudos do Passado e o Planejamento Metropolitano | 40 |
| 3.2 A Regulação da Expansão Urbana | 56 |
| 3.3.Sistema de Informações Metropolitano | 73 |
| 4 – A PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIOS | 89 |
| 5 - CONCLUSÃO | 94 |
| 6 – REFERÊNCIAS | 96 |
| ANEXO | 99 |

1 – INTRODUÇÃO

A sociedade atualmente é marcada por processos e dinâmicas próprios do ambiente urbano e suas características. Em parte em razão de, no desenrolar de um processo histórico, as cidades de hoje mais que nunca concentrarem grandes contingentes populacionais.

Entretanto toda essa população traz múltiplas demandas de bens e serviços, e, contata-se que nem toda ela acaba por conseguir acesso a esses. Um desses bens é a moradia digna; estudo do IPEA¹ aborda a questão:

A população brasileira nas três últimas décadas tornou-se predominantemente urbana, compreendendo 75,5% da população em 1991, contrastando com os índices de 1960, que apontavam apenas 44.7%. O assentamento residencial das populações de baixa renda nas metrópoles e cidades brasileiras permanece problemático, embora diferenciando-se nas configurações específicas de cada cidade, e apresenta em comum o fato de parcelas significativas da população não terem acesso a moradias ou habitarem em moradias adequadas. Entendemos que esta constatação representa um sinal de alerta, uma vez que, se nada mudar no que se refere ao atendimento habitacional das populações de baixa renda, veremos a reprodução do padrão periférico de expansão urbana e a multiplicação de favelas, verificada nas metrópoles e cidades submetidas a pressões habitacionais. (IPEA, 2002, p. 33-34)

Conforme o exposto acima, os problemas da restrição ao acesso à moradia adequada no espaço urbano são essencialmente relacionados às camadas de menor renda da população. Uma perspectiva interessante desse fenômeno é a que considera esses problemas como manifestação da exclusão dessas do mercado formal – o âmbito no qual ocorre a oferta e negociação da moradia segundo os padrões mínimos de qualidade estabelecidos pela lei e passando pelos devidos procedimentos necessários. À medida que cresce a quantidade de pessoas e imóveis que não se integram à legalidade, fica notável a contraposição entre a “cidade legal”, aquela projetada com base e obediente às normas, cuja estruturação segue requisitos de qualidade; e a “cidade

¹ IPEA; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas**: uma análise comparativa. Brasília: IPEA, 2002.

real”, a de fato existente e que, com todos seus problemas e distorções, muitas vezes se mostra distante daquela imaginada pela lei.

Entretanto, verifica-se que não é só em relação à moradia que existe a irregularidade nas cidades. Esta é possível de ser identificada para cada processo ou elemento urbano para qual exista uma legislação estabelecendo regulações; a questão da moradia precária pode ser considerada relacionada a um tipo de irregularidade estrutural, relativo ao uso e ocupação do solo urbano, que pode ser definido como irregularidade fundiária. Como distorções em relação a um regulamento, que, em última análise, prima pela fixação de padrões mínimos de qualidade urbanística, as irregularidades podem ser associadas a uma série de problemas sociais, resultantes de certa maneira da omissão do poder público.

Nesse sentido hoje existe uma discussão na literatura sobre a “regularização fundiária”, como política a ser desenvolvida pelo Estado em face a essa problemática. Esta pode ser entendida genericamente como o processo de aproximação da “cidade real” à “cidade formal”, que pode se dar por uma infinidade de maneiras, ter diferentes aspectos, âmbitos, usar de diferentes instrumentos, gerar diferentes efeitos, impactos para a população, benefícios e malefícios para a cidade, etc...

Recentemente, com uma mentalidade de desenvolver uma política de regularização fundiária, o Estado de Minas Gerais, através da sua secretaria de desenvolvimento regional e política urbana, promove a elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH. Esses planos são basicamente estudos prévios para subsidiar uma futura implementação da regularização. Algo bastante interessante nessa iniciativa é o enfoque na Região Metropolitana, é possível nesse sentido indagar em que termos uma política urbanística como a regularização pode ser entendida num contexto metropolitano.

De fato, a irregularidade de maneira geral é característica marcante nas formações metropolitanas; nesse sentido o IPEA faz comentário relacionando ambos:

No âmbito das regiões metropolitanas, analisando a dinâmica populacional entre a capital e suas cidades periféricas, verifica-se que, com exceção de

Belém, em todas as demais a cidade-sede cresce em ritmo mais lento que a periferia das regiões metropolitanas (Fundação João Pinheiro, 1995, p. 53). Esse dado permite levantar a hipótese de que os padrões de precariedade representados pelos loteamentos irregulares e pelas favelas tendem a se reproduzir nos municípios metropolitanos como resultado dos mesmos processos verificados no município-sede. O transbordamento das práticas irregulares se dá no momento em que o modelo de expansão periférica está alcançando seus limites de possibilidades no município-sede, provocado tanto pelo alto custo da terra como pela existência de normas mais exigentes, ou pela falta de espaços compatíveis com a atividade irregular de parcelamento do solo. O crescimento das favelas nos municípios metropolitanos também indica a ampliação do fenômeno da irregularidade e portanto de reprodução das práticas associadas ao crescimento urbano. (IPEA, 2002, p. 34)

As metrópoles hoje são espaços urbanos centrais na sociedade, abrigam grande parte da população brasileira e são responsáveis por parte ainda maior do PIB – produto interno bruto. Como visto acima, elas apresentam graves problemas sociais, em razão disso, faz-se necessária a intervenção do poder público, tanto numa atividade de regulação, evitando o aparecimento de novos problemas e conflitos, quanto numa atividade corretiva, resolvendo os já existentes. A regularização fundiária pode ser vista como uma dessas políticas; entretanto, assim como no caso de qualquer política de enfoque metropolitano, é necessário indagar-se sobre com base em quais aspectos essa pode de fato ser tida como metropolitana.

O caso da elaboração dos planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH pode ser assim usado para se realizar um “exercício do olhar da perspectiva metropolitana”; ainda mais por ser uma iniciativa do estado federado, ente que tem competência expressa na Constituição Federal de intervir na questão metropolitana.

Tendo isso em mente, propõe-se nesta monografia uma análise da regularização fundiária sob a perspectiva metropolitana, tendo como parâmetro o caso da elaboração dos planos. Em vistas de enriquecer o estudo e de certa maneira dar-lhe uma direção, vincula-se a análise a um ponto de vista de percepção de benefícios. Trabalhar a noção de benefícios é útil principalmente devido à noção de finalidade que

traz para as ações, uma noção de imperatividade pela busca; assim, identificando-se benefícios relacionados a certa ação, concomitantemente se identificam as razões para sua prática.

Com base no exposto, é possível formular a seguinte pergunta-chave, a qual norteará a elaboração deste trabalho, sendo a sua resposta, o objetivo específico deste:

Quais os benefícios de uma coordenação metropolitana aplicada à elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH?

Após esclarecer-se a pergunta central, cumpre definir as etapas e os meios pelos quais se pretende respondê-la.

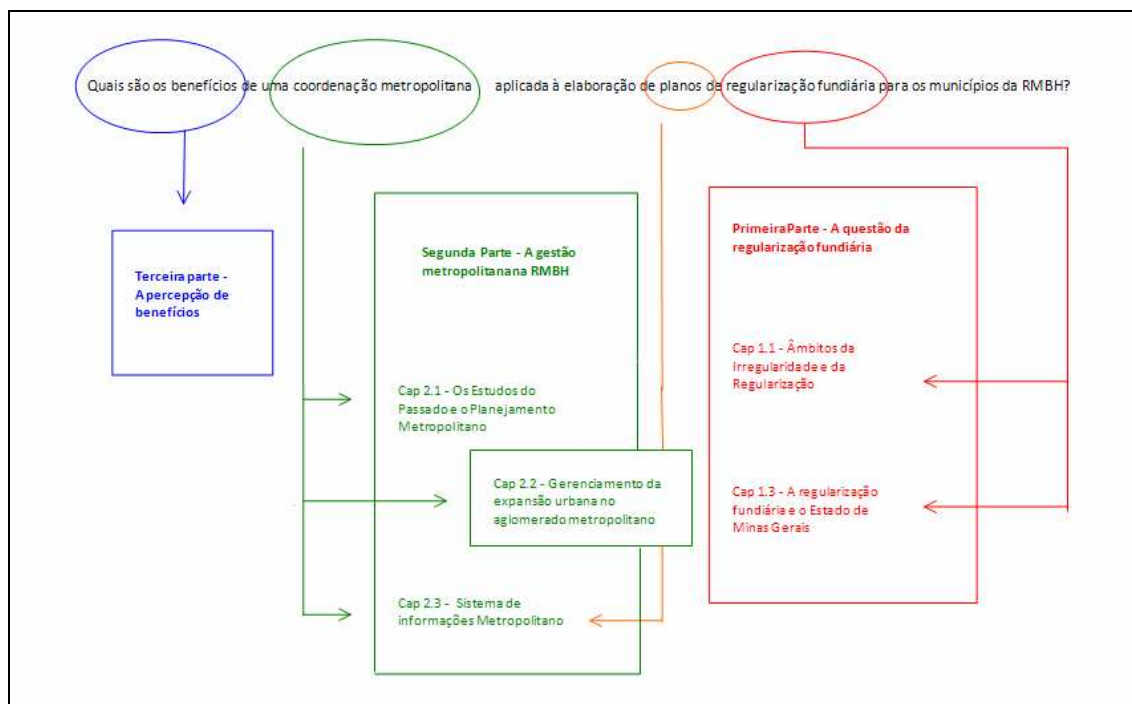
Em primeiro lugar é necessário uma certa compreensão da irregularidade e da regularização fundiária. Ressalta-se que, sendo o tema essencialmente complexo, não é possível que se faça uma abordagem por totalmente “completa” ou “profunda”; será dado, portanto, enfoque específico aos aspectos da regularização que permitem a compreender como possível objeto de uma coordenação metropolitana. Como monografia de conclusão de curso de Administração Pública, este trabalho visa abordar o tema de uma perspectiva essencialmente administrativa, de gestão, especificamente relacionada à gestão metropolitana, evitando-se aprofundar a análise da regularização de outros pontos de vista como o jurídico ou o urbanístico.

Esclarecidos os pontos pertinentes da regularização, cumpre proceder à análise da gestão metropolitana em si, com foco nos seus principais aspectos através dos quais é possível exercer uma coordenação metropolitana de políticas de regularização, e em especial no caso da elaboração dos planos para os municípios da RMBH.

Por fim, fecha-se a monografia com a delimitação do processo de percepção de benefícios, e como ele pode ser aplicado no caso. Como será tratado, a noção de bem comum será fundamental; assim como a do dever de fazer cumprir a função social da propriedade, especificamente no caso de política urbanística.

Pelo exposto é possível montar o esquema da figura 1.1, que associa a pergunta-chave à estrutura que é montada para o seu solucionamento. Esta representa a divisão de seções e subseções deste trabalho.

Figura 1.1 – Estrutura da Pergunta-Chave



Fonte: Elaboração Própria

Sendo este trabalho de cunho qualitativo, as metodologias a serem utilizadas são a pesquisa bibliográfica e entrevistas semi-estruturadas com especialistas na área.

Tem-se em mente que o objetivo geral de qualquer trabalho acadêmico voltado para a administração pública deva ser o esclarecimento desta área de conhecimento, dos objetivos assumidos pela administração, dos meios adotados para se atingi-los, das expectativas criadas, de seus processos internos, das concepções teóricas tomadas como base, da perspectiva que se tem para o futuro, e tudo o mais que for pertinente.

Doravante, este trabalho tem como objetivo último contribuir para o esclarecimento da gestão de políticas públicas por parte do estado federado, com

especial enfoque nas políticas metropolitanas, sendo o caso da regularização de planos de regularização o parâmetro utilizado.

2 – A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sendo o principal norte deste trabalho a busca pela “identificação dos benefícios de uma coordenação metropolitana aplicada na elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH”, cumpre nesta primeira seção esclarecer a própria questão da regularização fundiária. É preciso fixar um conceito bem claro para a regularização, para que se possa discutir sobre seus pontos e aspectos principais bem como sobre a conceituação sobre a qual se firma a atual elaboração dos planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH. Nesses termos essa seção compõe-se de duas outras subseções.

A primeira tem como objetivo realizar uma discussão mais abstrata da irregularidade e da regularização fundiária. Ela trabalha uma conceituação desses traçando o panorama de suas várias perspectivas e abrangências, com destaque para a interpretação da irregularidade como distorção urbanística de um planejamento. Da mesma maneira que a cidade e as normas urbanísticas são complexas, envolvendo uma série de desdobramentos e dinâmicas sócio-econômicas, também o são a irregularidade e a regularização.

A segunda subseção aborda a atual atividade de elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH e identifica a concepção de regularização nela presente. Outro ponto importante é a discussão que se faz acerca do papel do estado federado como promotor de uma política de regularização, e especificamente como promotor elaboração dos planos.

Essas duas subseções se estruturam com o objetivo final de esclarecer a questão da regularização fundiária da maneira como está estruturada atualmente e a inserção da elaboração dos planos em seu contexto. Neste trabalho, esse esclarecimento se presta principalmente a ser um referenciamento para a seção seguinte, que irá entrar no tema da gestão metropolitana; assim, a seção é voltada para fornecer subsídios para a visualização da utilidade e necessidade de uma coordenação metropolitana.

Cumpridos esses objetivos nas primeiras seções, passar-se-á para a próxima, na qual será possível uma análise sobre o processo de percepção de benefícios, aplicado aqui especificamente à coordenação metropolitana da regularização.

2.1 – Âmbitos da Irregularidade e da Regularização

A regularização fundiária é uma questão complexa; como ponto de início para este trabalho esta subseção tem como objetivo traçar um breve panorama da questão da irregularidade urbana da forma como é interpretada e discutida nos dias de hoje. É preciso, antes de mais nada, entender a problemática da irregularidade (ou genericamente informalidade, ilegalidade) para se passar à análise das políticas a ela relacionadas, como é o caso da atual elaboração de planos de regularização para os municípios da RMBH.

De início é preciso conceituar a irregularidade fundiária; havendo opiniões diversas, é importante delimitá-la bem para que não haja confusão neste trabalho sobre o que se quer dizer quando ele for utilizado; adotar-se-á como um pressuposto em toda a discussão que será desenvolvida. Sendo esclarecida mais à frente, a sua escolha foi realizada de acordo com os objetivos pretendidos neste trabalho de visualizar uma situação de coordenação metropolitana.

Pois bem, o conceito será construído através de duas definições. Em primeiro lugar, a irregularidade fundiária apresenta-se como a situação fática do descumprimento de uma determinação legal, seja esta de que tipo for, o que por si só compreende uma infinidade de possibilidades, face à grande quantidade de normas jurídicas existentes. Em segundo lugar, restringido essa complexidade, ela é qualificada como fundiária, relativa à terra, aqui sendo entendida como que diz respeito a algum aspecto relacionado ao uso e ocupação do solo. Dessas primeiras avaliações conceitua-se aqui a irregularidade fundiária como a situação do descumprimento de alguma norma que regula o uso e ocupação do solo, logicamente relacionada a um lote, uma área ou um imóvel qualquer.

Deste ponto de vista, a irregularidade é atrelada à existência de determinada norma jurídica; sem que essa esteja vigente não há de se falar naquela. Tendo a norma como referência, a regularização fundiária, por sua vez, é o procedimento que alteraria a qualificação de determinado objeto de irregular, porque em desconformidade com a norma, para regular, em atendimento aos requisitos fixados por ela.

É possível cogitar basicamente duas maneiras de se efetivar a regularização, a primeira é atuar diretamente no objeto, fazendo com que se alterem suas características para que se amoldem na qualificação pretendida, e a segunda que consiste na própria alteração da normatividade para que não exija mais as características que aquele objeto não possui.

Deixando-se de lado esse raciocínio, é claro que a discussão hoje existente sobre irregularidade e regularização fundiária se desenvolve muito mais complexa do que a conceituação traçada acima. Principalmente nas áreas urbanas, o descumprimento das normas de uso e ocupação do solo se apresenta como elemento intrínseco ao processo de urbanização, através de várias formas e trazendo várias implicações. Entender essas é importante para se compreender a própria cidade, em última análise a compreensão do fenômeno da irregularidade se faz necessária inclusive para o desenvolvimento de políticas urbanas bem pensadas e estruturadas que acima de tudo se mostrem efetivas no cumprimento de seus objetivos.

Uma vez que o objetivo desta seção passa somente por uma abordagem geral da questão da irregularidade, não será dado enfoque aqui às suas causas e consequências, visto que essas também são bastante complexas e variadas. Na intenção de traçar uma visão panorâmica, será priorizado essencialmente uma abordagem dos principais âmbitos, das perspectivas pelas quais a irregularidade e a regularização são encaradas e tratadas pelas políticas públicas.

Em primeiro lugar, a complexidade do tema não é abordada igualmente por inteiro. É fato que grande parte da discussão acerca das irregularidades toma o rumo referente à posse da terra e à moradia, talvez pelo fato dessa ser em primeiro lugar a forma mais básica de irregularidade e em segundo lugar por ter uma dimensão especialmente perversa. A irregularidade da posse e a privação ao acesso formal à moradia são condições que originam uma série de problemas sociais, afetando diretamente as camadas mais pobres da população; dessa maneira por serem mais aparentes, esses tipos de irregularidade têm maior capacidade de sensibilização e por

isso chamam mais atenção do poder público para a tomada das devidas providências. Nesse sentido é exposto o argumento de Edésio Fernandes²:

Ainda que diversas formas de ilegalidade urbana também sejam associadas com os grupos mais privilegiados da sociedade – como por exemplo, o descumprimento sistemático das normas edilícias e a prática cada vez maior dos chamados “condomínios fechados”, vedando o acesso de todos ao sistema viário e às praias, que são legalmente bens de uso comum de todos –, a informalidade entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno. Deve-se ressaltar que, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, tais práticas também têm diversos impactos negativos sobre as cidades e sobre as comunidades urbanas como um todo. (ROLNIK et al, 2007, p. 19)

Estando inserido no mercado, o bem “terra” apresenta um valor de troca e um valor de uso, sendo que esses exercem influência direta na oferta, demanda e precificação do bem. Essencialmente as normas urbanísticas existentes, fixando uma série de requisitos, procedimentos e oficializações, criam um mercado formal para esse bem, que fundamenta a comercialização de lotes e moradias. Entretanto no funcionamento desse sistema fatores como a especulação e a pobreza fazem com que uma parcela da população fique alijada do mercado formal da terra e moradia, tendo assim que recorrer a alternativas que não passam por homologação oficial do poder público, configurando-se a irregularidade fundiária. A demanda por espaço de “morar” pelas parcelas mais carentes da população é contundente; obedecer e gastar recursos com os procedimentos formais muitas vezes não é alternativa. Como ressalta Betânia Alfonsin³:

Como quase 3/4 da população brasileira mora nas cidades e todos, independentemente da renda que dispõem, precisam morar em algum lugar, a população de baixa renda tem procurado resolver seus problemas de moradia à

² FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

³ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

revelia do mercado imobiliário e do marco legal do Direito: ocupando terrenos vazios, públicos ou privados, em sítios adequados ou em áreas de risco, espontânea ou organizadamente, simplesmente buscando um espaço vital de radicação. (ALFONSIN, 2000, p. 210)

Nesse sentido, o principal âmbito da irregularidade é o relativo à posse e à propriedade formal, que se configura à medida que a população mais pobre é excluída do mercado formal, este se associando diretamente ao consumo da “terra” e moradia. Entretanto em grande parte das vezes, as áreas onde se configura esse tipo de irregularidade específica apresentam uma gama de outros problemas, como a carência de infra-estrutura básica, carência de equipamentos públicos básicos e violência. A exclusão social e a segregação espacial também são evidentes, à medida que as áreas se contrapõem ao restante da cidade legal; essas passam a ser identificadas como “assentamentos precários”.

Como atividade que busca acertar e homologar a situação fundiária da população que vive nessas áreas junto aos registros formais do poder público, a regularização sozinha não contribui efetivamente para a solução dos muitos problemas existentes, o que pode gerar certo descontentamento tanto por parte dos responsáveis pela política pública quanto por parte de seus destinatários. Vista como política curativa⁴, a regularização nesse sentido fica com âmbito bastante restrito; com base nesse raciocínio e motivada pela frustração há uma tendência da reformulação da política, que mantendo o mesmo nome e por isso levando a uma flexibilização do conceito, passa a ter uma maior abrangência, contando com iniciativas de toda ordem que levam à solução dos problemas presentes nos assentamentos precários.

Betânia Alfonsin⁵ trata, no âmbito da regularização voltada para os assentamentos precários dessa flexibilização movida pela frustração do caráter curativo e também de outras. A autora traz quatro conceitos, abstraídos de sua experiência:

1 – Regularização fundiária estritamente ligada a regularização de lotes

⁴ Uma vez que a regularização originalmente pode ser vista como uma correção, uma política de regularização pode ser desde já interpretada como de caráter curativo, no sentido de curar algo entendido como passível de ser curado.

⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Op. cit., p. 19.

- 2 – Regularização fundiária relacionada a urbanização
- 3 – Regularização fundiária na qualidade de urbanística
- 4 – Regularização abrangente

O primeiro conceito a definiria como o processo de regularização jurídica dos imóveis, que conduz ao seu registro em favor daqueles que tem sua posse nas repartições competentes do Estado; pode ser identificado como o sentido original, trabalhado essencialmente em termos jurídicos, e que leva à frustração decorrente da não solução dos outros problemas relacionados aos assentamentos precários. O segundo por sua vez, se opondo ao primeiro trata a regularização como processo que tem por objetivo estritamente a reordenação física do espaço, através de intervenções como por exemplo a construção de infra-estrutura sanitária básica, a pavimentação de ruas e o alargamento de becos. O terceiro, guardando maior semelhança com usado neste trabalho, trata-a basicamente como a atividade que visa fazer entrar em conformidade a área em desconformidade com a legislação urbanística, seja através de intervenções urbanísticas ou através da flexibilização da legislação. Por fim, o último conceito, trazido pelo autora, percebido como aquele voltado diretamente à regularização de caráter curativo, é o que a traz como atividade completa no sentido de resolver os problemas relacionados aos assentamentos precários, em termos essencialmente abrangentes:

De fato, nossa compreensão tem avançado no sentido de que a regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar efetiva e satisfatoriamente deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo. (ALFONSIN, 2000, p. 216)

Nesse último sentido a regularização tem sua interpretação mais extensiva, compreendendo desde a concessão de títulos de moradia e intervenções urbanísticas reestruturantes até a implementação de programas sociais para a capacitação, a geração de renda e a inclusão social de maneira ampla. Esse conjunto de iniciativas acaba por dar noção de “plenitude” à regularização como política curativa, à medida que esta passa a se apresentar efetivamente como solução dos problemas

existentes nos assentamentos precários, fala-se, então, em uma regularização fundiária qualificada como plena.

A discussão que conduz à construção do conceito de regularização fundiária plena se dá no âmbito da intervenção em assentamentos precários e essencialmente lida com o conteúdo de política curativa; é justamente nesses dois pontos que se dá a contraposição da conceituação de regularização plena com o da regularização que será utilizada neste trabalho. No conceito pleno há a focalização do espaço do assentamento precário, enquanto no aqui adotado não há essa especialização; e no primeiro também há o envolvimento de uma série de ações não jurídicas, enquanto no segundo mantém-se somente a referência com toda a legislação pertinente.

Outra discussão que pode ser desenvolvida a partir da abordagem da irregularidade fundiária no nosso conceito é a referente à análise dos âmbitos da normatividade de uso e ocupação do solo. É ponto essencial fazer-se essa análise, pois, como já comentado, somente a partir da normatividade é que se concebe a irregularidade.

A principal norma que deve ser analisada é a lei federal nº 6.766/79, que regula o instituto do parcelamento do solo para fins urbanos. A sua promulgação é de fato marco para a definição das irregularidades. Como ressalta Mares Guia⁶:

A partir da promulgação da Lei Federal 6.766, foram dados 6 meses para que todos os loteamentos implantados até a data da aprovação desta lei fossem levados a registro, preenchidas ou não as condições estabelecidas pela legislação estadual e municipal. Ou seja, se não fosse registrado até 19 de Junho de 1980, o parcelamento tornava-se irregular, mesmo que houvesse sido aprovado pelo Município. Teria, então, que ser examinado à luz dos requisitos da legislação federal e, no caso da RMBH, também à luz das exigências estabelecidas pelas deliberações e pelas leis municipais, caso existissem. (GUIA, 1994, p. 150)

⁶ GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 1994.

Ao estabelecer que os projetos de parcelamento devem ser submetidos a aprovação dos órgãos da esfera estadual e municipal sobre os critérios da legislação pertinente, é criado o marco para a concepção da irregularidade dos parcelamentos e dos lotes e terrenos que dele se originam.

São reguladas exigências básicas para o parcelamento, os chamados requisitos urbanísticos para parcelamentos, que no processo de aprovação se somam os municipais e estaduais dependendo do caso, e paralelamente fixado que os parcelamentos aprovados devem ser submetidos ao Registro Imobiliário. Nos termos dessas exigências um parcelamento pode ser considerado irregular em três hipóteses: caso seja executado sem buscar a devida aprovação junto ao órgão competente, seja aprovado mas implementado em desacordo com os parâmetros e delimitações fixadas e, em terceiro lugar, caso seja aprovado, executado dentro da legislação, mas não registrado na repartição competente.

A regularidade em relação ao lote, que conduz ao registro e à regularidade da posse pode ser considerada como a mais básica de todas dentro do âmbito da aqui chamada regularidade fundiária. O uso e a ocupação do solo primeiro são concebidos na lei pelo mérito de existir ou não, em um outro nível, pressupondo a possibilidade dessa existência, está o mérito da qualidade e com ele um outro tipo de regularidade, a relativa à conformidade do uso e ocupação.

De fato, esse “segundo tipo” traz, com efeito, a complexidade para a regularidade fundiária, visto que a questão da homologação da posse é relativamente mais simples. Sendo via de regra emitidas pelo município no Código de Obras e Posturas e/ou na lei municipal de ocupação e uso do solo, as normas que regulamentam a edificação e os possíveis usos e ocupações podem ser bastante detalhadas e minuciosas, condição esta que somente favorece a sua desobediência e descumprimento sistemático. Como por exemplo é possível citar a lei de uso e ocupação do solo do município de Belo Horizonte, a lei nº 7.166 de 1996. Nela existem regulações detalhadas como o coeficiente de aproveitamento e a taxa de impermeabilização, que são instrumentos desenhados para determinar capacidade de construção e o estabelecimento de afastamentos laterais e de fundo para as edificações.

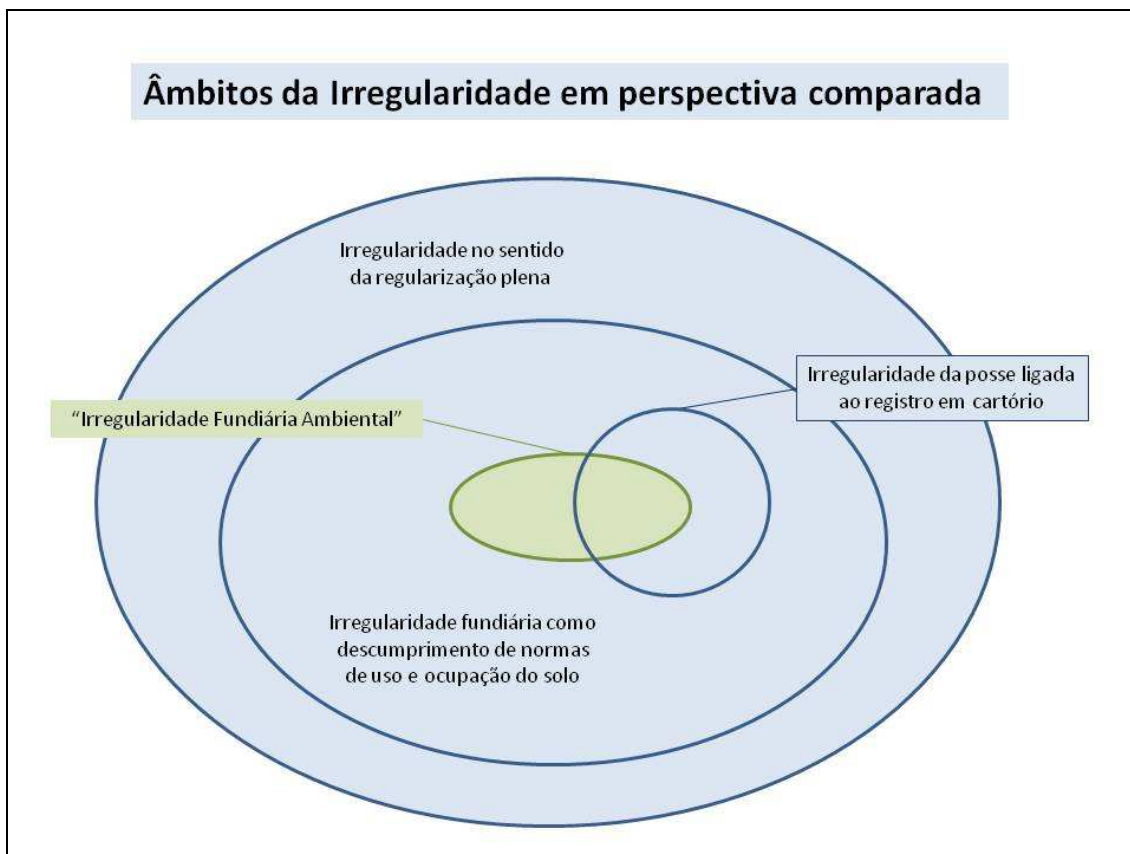
São poucos os programas de regularização que tenham por objetivo alcançar esse tipo de irregularidade, talvez em razão dessa complexidade, que por sua vez contribui para uma grande quantidade de informalidades ou pela percepção de que fazer cumprir essas normas detalhadas demandaria grandes esforços e os benefícios em contrapartida não seriam compensadores.

Entrando materialmente nas tipologias da irregularidade, cabe destacar a relativa à questão ambiental, ligada à competência de fiscalização dos órgãos ambientais⁷. Exemplo dessa irregularidade é a proibição inflexível de ocupação em Área de Proteção Permanente – as chamadas APPs. A influência sobre o meio ambiente é um grande condicionante para a determinação do uso e ocupação do solo, hoje inclusive se fale em diretrizes ambientais-urbanísticas para a ocupação do solo. Somente tendo em vista esse destaque é possível criar um conceito de “irregularidade fundiária ambiental”.

Com base no que foi discutido, é possível montar o esquema mostrado na figura 2.1. Ele representa os âmbitos da irregularidade fundiária discutidos até agora; como a mais abrangente temos a noção de irregularidade e regularização plena, que abarca uma série de aspectos não jurídicos relacionados aos problemas dos assentamentos precários; o segundo âmbito abrangente é o conceito aqui adotado da irregularidade fundiária como o descumprimento das normas pertinentes de uso e ocupação do solo; dentro desse está o relativo à regularização relativa à posse e ao registro em cartório; e por fim temos a irregularidade ambiental como um subconjunto de elementos que têm ou não relação direta com a regularidade da posse (não se tolera a ocupação de APPs por exemplo, mas é possível a tolerância da ocupação das áreas verdes do parcelamento mediante medidas compensatórias).

⁷ No âmbito estadual em Minas Gerais existe o SISEMA – Sistema Estadual do Meio Ambiente, composto pela SEMAD – Secretaria Estadual do Meio e Desenvolvimento Sustentável, pela FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente, pelo IEF – Instituto Estadual de Florestas e pelo IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

FIGURA 2.1 – Âmbitos da Irregularidade



Fonte: Elaboração Própria

Passando-se o foco da discussão para a regularização em si, atesta-se que a lei 6.766 também foi marco nesse sentido. Ela prevê a regularização dos loteamentos irregulares como tarefa a ser exercida em primeiro lugar pelos loteadores, e em segundo lugar, de maneira subsidiária pelo poder público, caso o primeiro não a efetivasse quando notificado:

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 da licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes. (BRASIL, 1979)

A atividade de regularização pertinente aos parcelamentos passa a ser formalmente atribuída ao poder público em vistas à manutenção do desenvolvimento urbano e a proteção dos moradores. Não somente do ponto de vista do parcelamento

mas de maneira geral das leis de uso e ocupação do solo, essa perspectiva do poder público como promotor de iniciativas de regularização é particularmente interessante neste trabalho, à medida que demonstra o Estado interessado em resgatar, ao menos que minimamente, a formalidade de certas áreas da cidade, reintegrando-as aos registros formais e ao planejamento do ordenamento territorial. Conforme a lei já apresenta, ele faz isso em vistas de retomar o controle do desenvolvimento urbano através da determinação dos padrões urbanísticos.

A visão da regularização como atividade que busca a reintegração da cidade ao planejamento urbano também provoca uma reflexão do papel do Estado na condução de políticas urbanas. Originalmente na pessoa dos municípios, ele é o responsável para, em nome do interesse público, estabelecer um ordenamento territorial, para promover equilíbrio nas funções urbanas e gerar qualidade de vida para os cidadãos urbanos; ele faz isso através de uma atividade de planejamento, e a homologa através da edição de normas jurídicas, determinando um “dever ser” para a cidade. No caso específico das metrópoles pode-se pensar que existem dois ordenamentos, resultantes de dois planejamentos, o citado acima, como de responsabilidade dos municípios, de âmbito local; e o metropolitano, de responsabilidade do Estado, concebido constitucionalmente dada a necessidade de uma articulação e integração de políticas públicas de interesse comum nas metrópoles.

A promoção do ordenamento territorial, tanto da perspectiva local, quanto da perspectiva metropolitana, envolve, entretanto, não somente a sua criação jurídica, mas também o asseguramento do seu cumprimento e a tomada das devidas providências corretivas caso este não ocorra.

No caso a regularização fundiária seria justamente uma medida no sentido dessas devidas providências; nessa visão destaca-se o papel central do planejamento homologado juridicamente, ele é a peça central da promoção do ordenamento territorial. Entretanto, na hipótese de ser mal elaborado, incompleto ou mesmo inexistente há de se indagar sobre o sentido da promoção do equilíbrio das funções urbanas e a geração de qualidade de vida presentes nas ações que visam a sua concretização, como o próprio caso da regularização.

Como já visto no início dessa subseção a regularização pode se dar através de duas maneiras, a primeira constitui-se na alteração da qualidade do objetivo para que se encaixe nos requisitos de uma normatividade e a segunda na própria alteração da normatividade para que seus requisitos sejam moldados de acordo com as características do objeto. Particularmente nessa segunda perspectiva se encaixa o caso das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e outras zonas de outra nomenclatura mas com o mesmo propósito de flexibilização das normas urbanísticas. Nessa modalidade a regularização apresenta-se não como atividade implementadora do planejamento mas como sua modificadora. É preciso especial atenção para os efeitos dessa flexibilização; é recomendada parcimônia e racionalidade na sua utilização, podendo o seu abuso resultar numa oficial disfunção para o ordenamento territorial, desvirtuando-o na sua finalidade da promoção do equilíbrio das funções urbanas.

À medida que gera demanda pela flexibilização normativa, o fenômeno da irregularidade, mais que uma simples manifestação do descumprimento de normas jurídicas de uso e ocupação do solo pode ser visto também como uma incapacidade por parte do planejamento de compreensão e relacionamento com o fenômeno urbano e os seus processos inerentes.

Essencialmente, a irregularidade representa a desconformidade do uso e ocupação do solo em relação a uma organização pensada e estruturada por um conjunto de normas, seja por quais motivos for. Nesses termos a regularização, pode ser também interpretada como o reconhecimento do poder público da relativa dificuldade ou até inviabilidade no cumprimentos das normas vigentes. As iniciativas existentes são desenvolvidas no sentido de fazer que a norma seja de fato cumprida, de abranger na regulamentação e planejamento oficiais toda a cidade e com ela dialogar e interagir, e isso de fato é o mais importante.

2.2 – Os Planos de Regularização Fundiária e a Administração Estadual

Tendo sido tecidas anteriormente considerações gerais sobre a questão da regularização fundiária, cumpre nesta subseção especificar a análise no caso concreto da atuação do estado federado neste tema e a atual condução da elaboração dos planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH.

Atualmente na esfera da administração estadual, as principais iniciativas no sentido da promoção da regularização fundiária são desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, dentro do escopo de seus diversos programas e projetos em desenvolvimento. Em vistas de se delinear o tratamento da questão da regularização fundiária pela atual administração, é interessante que se faça uma análise das ações pertinentes desenvolvidas pela Secretaria dentro do contexto geral da organização do governo.

Num primeiro passo para se entender essa organização, cumpre analisar o documento oficial que consubstancia a estratégia adotada a longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI⁸. Este se constitui basicamente num plano de intervenção do atual governo que tem como horizonte o ano de 2023. O Plano estrutura os projetos e programas de governo numa organização própria, seguindo a orientação da persecução de objetivos postos⁹; sendo que estes são fixados com o parâmetro de uma inspiração, uma “visão de futuro”, que constitui tornar o Estado de Minas Gerais o melhor estado para se viver, mediante a melhora do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Fazendo uma alusão à versão anterior existente, o plano define o seu conceito:

A realidade está em constante mutação e repleta de incertezas. Contudo, ações que busquem orientar o curso da realidade em direção ao melhor futuro serão tanto mais eficazes quanto menos improvisadas forem. Por isso, planejar o futuro é necessário: mesmo diante de todas as incertezas que ele comporta,

⁸ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, coord. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023/Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, coord. – Belo Horizonte, 2007.

⁹ Verifica-se que em sua metodologia o PMDI recebe influência do planejamento estratégico. Na seção 3.1 é abordado o tema dos modelos de planejamento compreensivo e estratégico.

podemos reduzi-las e administrá-las com o auxílio de cenários e desenhar estratégias para fazer o futuro desejado acontecer.

Neste sentido, em 2003, foi elaborado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. O PMDI é um Plano Estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais, consolidando um conjunto de grandes escolhas que orientam a construção do futuro do Estado em um horizonte de longo prazo e sob condições de incerteza. (MINAS, 2007, p.12)

Trabalhando na perspectiva da consolidação dessas grandes escolhas, o PMDI emprega esforços na definição de todo um complexo de estratégias para fazer com que essas escolhas de fato venham a se tornar realidade. Um aspecto desse complexo é a definição de “áreas de resultados”. Estas se apresentam onze agrupamentos temáticos, que guardam relação entre si e que podem ser vinculadas a objetivos comuns. A área de resultados que cumpre ser destacada aqui é a “Rede de Cidades e Serviços”, cuja desafio a ser enfrentado em última análise é formar

“uma rede de cidades e serviços organizada e sinérgica, que colabore o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas, como o Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, que reverta o ‘inchamento’ da Região Metropolitana de Belo Horizonte e que assegure a provisão de serviços públicos de qualidade em todos os pontos do território.” (MINAS GERAIS, 2007, p. 44)

A partir desses resultados desencadeia-se uma série de iniciativas, o Projeto Estruturador¹⁰ Região Metropolitana de Belo Horizonte é uma delas. Iniciado em 2007 ele tem como objetivo promover a gestão integrada das funções públicas de interesse comum na região metropolitana. Nos termos de seu objetivo, ele busca a articulação dos diversos órgãos de governo no sentido da cooperação e do desenvolvimento de esforços comuns para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos; suas ações atualmente são executadas pela SEDRU, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, pela Secretaria

¹⁰ Atualmente as diversas ações do Estado são divididas em projetos estruturadores, programas associados e programas especiais. O critério utilizado na diferenciação é o relacionamento com os objetivos estratégicos fixados, tendo os primeiros influência direta, os segundos indireta e os últimos estando abrangidos por estratégias destacadas do planejamento principal.

Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP e pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais.

No âmbito do projeto são desenvolvidas uma série de subprojetos, as chamadas “ações”, como a estruturação do Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo – SIRUS¹¹, e a execução do Plano de Governança Ambiental e Urbanística¹². Uma dessas ações que integram o escopo do projeto para o ano de 2008 é a referente à elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH, justamente o objeto central de estudo deste trabalho. O objetivo fixado para a ação, como o próprio nome já sugere, é a elaboração de planos de regularização fundiária para todos os municípios da região metropolitana ou, pelo menos, para todos aqueles que apresentarem demanda para tal.

Como a SEDRU não dispõe atualmente de equipe técnica para trabalhar em tal empreitada, a alternativa utilizada foi o modelo de contratação de consultorias, uma vez contratadas essas tornam-se responsáveis pela elaboração dos planos. Seguindo as etapas e requisitos definidos nos editais de contratação, elas desenvolvem as várias atividades necessárias para a elaboração dos planos; a realização de levantamentos das irregularidades, mapeamentos, audiências públicas e a elaboração de minuta de projeto de lei ou decreto que instituirá o programa municipal de regularização.

Entretanto, cabe destacar que a questão da irregularidade no uso e ocupação do solo urbano é consideravelmente complexa, também o sendo qualquer plano ou estudo que tivesse por objetivo compreender, detalhar e atuar sobre todos os seus aspectos. Nesse sentido, foi mais ou menos direcionado nos editais que os planos se limitassem a tratar somente da irregularidade que gira em torno da posse e do acesso à moradia, como é possível perceber através do excerto abaixo. Ele foi extraído do termo de referência anexado ao edital de licitação publicado pela SEDRU que prevê a Concorrência nº 002/2008¹³ para a contratação de consultoria para a elaboração dos planos para os municípios de Baldim, Capim Branco e outros:

¹¹ A subseção 3.3 deste trabalho trata mais especificamente o SIRUS e a sua contribuição para a gestão metropolitana na RMBH.

¹² O Plano de Governança Ambiental e Urbanística é comentado na subseção 3.2

¹³ Edital disponível no site www.urbano.mg.com.br

A plenitude de um programa de Regularização Fundiária engloba a urbanização, a regularização jurídica da posse, a segurança, a salubridade e a habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação. Neste contexto, a elaboração de **Planos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas** tem como objetivo específico a identificação das áreas informais do município passíveis de regularização fundiária e a consolidação dos instrumentos legais necessários à formulação e implementação de programas e ações de regularização fundiária sustentável, visando à democratização do acesso da população de baixa renda à terra regularizada e urbanizada.

Até o momento já foram publicados cinco editais de licitação para a contratação das consultorias, prevendo a elaboração de planos para os municípios de Vespasiano, Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Ibirité, Mario Campos, Sarzedo, Caeté, Nova União, Raposos, Rio Acima e Taquaraçu de Minas, Baldim, Capim Branco, Jaboticatubas, Matozinhos, Igarapé, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, Florestal, Juatuba, Esmeraldas e São José da Lapa. Os editais estabelecem um modelo que basicamente prevê seis etapas na realização do serviço, que resultam na entrega de seis produtos. Esses produtos são apresentados em relatórios que devem conter:

- 1) A metodologia de trabalho
- 2) Levantamentos e análises da situação fundiária do município com foco na identificação das áreas irregulares
- 3) Registros de oficinas de capacitação dos gestores municipais e lideranças comunitárias
- 4) Diretrizes e propostas para o plano de regularização
- 5) Registros da participação da comunidade em Audiências Públicas
- 6) Minuta de projeto de lei ou decreto instituindo o Plano Municipal de Regularização Fundiária

O primeiro relatório é concebido para ser um plano de ação, que descreva como as atividades previstas se desenvolverão. Apresentada a metodologia, inicia-se a

fase de diagnósticos da situação fundiária do município, na qual serão realizados levantamentos, análises e classificações de maneira geral das áreas irregulares do município; ainda nesta fase é prevista a compilação dos instrumentos de política fundiária urbana presentes nos planos diretores municipais bem como as legislações de uso e ocupação do solo pertinentes.

Cumprido destacar a utilidade para além dos planos da produção de tais informações. De fato, nos dias de hoje, não se dispõe de informações atualizadas e reunidas sobre o uso e ocupação do solo na RMBH, especialmente focadas na questão da irregularidade; o processo de elaboração dos planos pode se prestar justamente para a constituição de um sistema de informações atento para a questão da irregularidade na Região Metropolitana. Para a constituição desse sistema é preciso, contudo, que seja coordenada a produção das informações das consultorias; a coordenação deve visar tornar essas informações compatíveis e comparáveis entre si, o que implica em adoção, por exemplo, de tipologias iguais de classificação das áreas irregulares e na possibilidade de integração delas em um sistema único. Seria desejável que a produção dessas já fosse orientada segundo as necessidades e perspectivas de um planejamento metropolitano; entretanto como este atualmente não existe, estando em fase de retomada, a alternativa que parece mais sensata é a fixação por alto de algumas diretrizes e direcionamentos que possam fazer com que as informações colhidas e compatibilizadas sejam úteis futuramente, tanto para o próprio planejamento quanto para a formulação de outras políticas públicas metropolitanas. Com efeito, já se cogita na possibilidade da integração destas informações em um sistema de informações metropolitanas, o SIRUS – Sistema de Integrado de Regulação do Uso do Solo¹⁴.

Seguindo a análise das etapas da elaboração dos planos, após a definição da metodologia e os levantamentos de diagnóstico, é prevista uma fase na qual se realizarão oficinas de capacitação e conscientização para as pessoas que lidarão diretamente com a implementação das ações de regularização fundiária no município, como os gestores municipais e lideranças locais. Após o levantamento de todas as informações relevantes, segue-se a elaboração dos planos. Delineam-se diretrizes gerais e um conjunto de propostas, abordando aspectos como a identificação das áreas

¹⁴ A questão de um sistema de informações metropolitano, como de grande importância para este trabalho, é abordada a parte, na subseção 3.3

passíveis de regularização fundiária; a indicação de instrumentos e medidas administrativas necessárias adequadas; a identificação das áreas não passíveis de regularização e as alternativas cabíveis para essas áreas; e a ordem de prioridade das áreas do município.

Após a elaboração da proposta é prevista uma fase de apresentação do trabalho à população, em audiências públicas, com o objetivo de levar ao conhecimento da população o plano, sanar dúvidas e incorporar propostas, sugestões, etc...

A última fase consiste na elaboração da minuta do projeto de lei ou decreto que institui o plano de regularização fundiária, regulamentando os devidos instrumentos necessários para que sejam executadas as ações de regularização cabíveis no município em questão.

O primeiro plano de regularização fundiária licitado foi o de Vespasiano, o qual serviu de piloto para a elaboração dos que o seguiram. Atualmente está na fase de entrega dos relatórios com o detalhamento da situação fundiária do município. Em 30/10/08 foi realizada entrevista com a coordenadora da equipe responsável pela elaboração do Plano de Vespasiano Yara Landre Marques, arquiteta urbanista, e com Leandro de Aguiar e Souza, também arquiteto urbanista, que integra a equipe¹⁵, foi perguntado genericamente sobre o processo de elaboração do Plano. Os arquitetos reportaram que a sua experiência com o município precedia a contratação pela SEDRU, de fato eles estiveram envolvidos na elaboração do Plano Diretor, adquirindo experiência, e inclusive nesta atividade identificaram a necessidade de uma atividade de regularização fundiária. Nesse sentido, disse Leandro de Aguiar:

“O Plano Diretor indicou onde eram as áreas irregulares. No diagnóstico do Plano já existia um capítulo que fazia uma discussão sobre essas áreas irregulares; em sua lei fala-se da importância de se priorizar a elaboração de um plano de regularização fundiária e depois implementar-se esse plano.”

Outro ponto interessante da entrevista foi o que abordou as tipologias até agora encontradas; espera-se que os outros planos mais ou menos encontrem as

¹⁵ Os trechos relevantes da entrevista constam em anexo a este trabalho

mesmas. Perguntada sobre quais foram as classificações encontradas Leandro de Aguiar respondeu:

“Ocupação de áreas de risco geológico, ocupações de fundo de vale, de áreas institucionais, de áreas verdes; situações de bairros que iniciaram o processo de aprovação mas este foi interrompido por algum motivo (...). Temos também bairros sem área institucional, sem área verde, como o caso do condomínio da Alameda dos Coqueiros, que é uma gleba que foi totalmente parcelada e ocupada por lotes. Temos também situações como o bairro Jardim Daliana, que é um bairro que tem lotes de 360 m², vias implantadas, uma área verde destacada; por algum motivo esse processo (de aprovação na prefeitura) foi interrompido, o empreendedor então desistiu dele, implantou o loteamento e vendeu os lotes”

Pôde ser averiguado que o Plano de Vespasiano assim como provavelmente os outros em elaboração tratam da regularidade fundiária no sentido apenas do registro em cartório e da legitimação da posse, que seria o primeiro sentido identificado por Betânia Alfonsin, o relativo à regularização jurídica de lotes. Outras irregularidades como as relativas à construção e uso do solo não são abordadas ou somente o são se vinculadas à posse e registro, como destaca Yara Landre:

Nós não estamos trabalhando com isso (com o caso das irregularidades de construções). A primeira irregularidade que é comum a todos esses espaços abordados é que eles não tem registro no cartório. Outra irregularidade que pode se superpor a essa é a relativa à ocupação de áreas que não podem ser ocupadas, como as institucionais, verdes, fundo de vale, de proteção permanente.

Em termos de geração de resultados, a elaboração dos planos, logicamente, não é uma finalidade em si mesma, os planos são atos preparatórios para que o programa de regularização seja implementado, gerando os benefícios que lhes são inerentes. Questões como a cargo de quem serão executados os planos ou de que modo o serão restam ainda para serem resolvidas; sejam essas respostas dadas pela iniciativa dos municípios ou do estado, o importante é que sejam tomadas e desenvolvidas em programas e projetos bem organizados e frutíferos.

Entretanto, deixa-se aqui a observação de que se o estado, ao optar por investir numa política de regularização, (o que inclusive já começou a fazer ao decidir-se pela promoção da elaboração dos planos para os municípios da RM) torna-se necessário explicitar seu papel na condução dessa política. Esse esclarecimento é possível através de uma análise da repartição das competências entre as diferentes esferas políticas no pacto federativo.

Procedendo-se a essa análise, tem-se, em primeiro lugar, que o município é que tem a competência genérica de ordenamento territorial, conforme é descrito no artigo 170 da Constituição Estadual:

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

.....
V – promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, [...] (MINAS GERAIS, 1989)

Podendo a regularização ser entendida como parte de uma política de controle da ocupação do solo, que por sua vez é associada à promoção do ordenamento territorial, ela, conseqüentemente, se configura como sendo de competência municipal. Entretanto a Constituição estabelece também duas perspectivas pelas quais o estado federado passa a ser responsável pelo ordenamento territorial, uma indireta e outra direta.

A perspectiva indireta consiste, genericamente, numa atividade de apoio ao exercício da competência municipal de ordenamento territorial. Cabe destacar aqui o art. 244 da Constituição Estadual, que delinea esse apoio em torno da execução das diretrizes do plano diretor municipal:

Art. 244 – Compete ao Estado participar do processo de execução das diretrizes dos planos diretores, na forma deste artigo.

§ 1º – As atividades e serviços a cargo do Estado e de suas entidades da administração indireta, no âmbito urbano, serão articulados com os do

Município, visando harmonizar e racionalizar a execução das diretrizes do respectivo plano diretor, em favor do objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes. (MINAS GERAIS, 1989)

Perspectiva indireta é, pois, subsidiária à vontade e concordância do município, tendo o estado um papel de coadjuvante.

Muito diferente é a perspectiva direta de atuação no ordenamento territorial, referente à atuação do estado nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Esta pode ser percebida como atribuída aos estados em resposta à realidade de conurbação, de integração e interdependência cada vez maior dos municípios

Para o entendimento do exercício desta competência é central a compreensão da noção de função pública de interesse comum; nesse sentido a própria Constituição Estadual já fornece um esclarecimento inicial nos seus artigos 42 e 43:

Art. 42 – O Estado poderá instituir, através de lei complementar, região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 43 – Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana. (MINAS GERAIS, 1989)

De acordo com os artigos acima, a função pública de interesse comum é essencialmente aquela que, no âmbito dessas organizações territoriais, deve idealmente ser exercida de forma integrada e articulada em toda a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião, variando o grau de integração de acordo com esta tipologia. Sua administração deve ser atribuída pois a uma entidade supramunicipal, uma vez que seja inviável de ser conduzida individualmente pelos municípios ou que o seu exercício por estes cause impactos relevantes nos outros. A

partir desse raciocínio é possível concluir que, na medida que a promoção do ordenamento territorial for percebida como função pública de interesse comum, o estado é competente para exercê-la, o que significa que também é competente para executar iniciativas que envolvam a regularização fundiária.

Esse raciocínio leva à concepção de uma política de regularização fundiária essencialmente metropolitana, pautada pela noção das funções públicas de interesse comum. Ainda não se pensa muito na forma de sua instituição e operacionalização; entretanto não é impossível cogitar-se por exemplo de uma lei que instituísse um Plano de Regularização Fundiária Metropolitano, estabelecendo diretrizes metropolitanas para a regularização, entendida como todo um processo de correção e ajuste do ordenamento territorial. Yara Landre chega a comentar sobre o tema durante a entrevista realizada no dia 30/10/08:

“(...) a região metropolitana deve ser pensada como um todo, até porque as áreas objeto de regularização são fruto da periferização das metrópoles, fazem parte do mesmo processo. Até hoje nós estávamos discutindo e digitando isso em um documento que estamos fazendo; o processo que atinge Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia, é o mesmo, o relativo ao vetor norte; assim como Igarapé e Ibirité abrangidos em um outro processo. Existem processos de periferização nos diversos setores de crescimento urbano e pelo menos dentro do mesmo vetor eles devem ser articulados.”

Entender os processos metropolitanos, seus efeitos e distorções indesejáveis tem influência direta na formulação da política de regularização fundiária metropolitana. O planejamento metropolitano nesse sentido é fundamental, sendo subsidiador direto da regularização da mesma qualidade, à medida que identifica as distorções e os meios hábeis de correção.

Nas considerações acima, a elaboração de planos de regularização fundiária, como iniciativa integrante de uma política de regularização fundiárias, é originalmente tarefa que somente pode ser desenvolvida pelos municípios. Entretanto o estado federado pode realizá-la sob duas perspectivas, uma primeira na qual exerce estritamente uma função coadjuvante de apoio, subsidiando o município e uma segundo

na qual toma a iniciativa para si, sob a justificativa da função pública de interesse comum. Deixa-se aqui a ressalva de que nessa segunda perspectiva a condução da política de regularização, que abrange a elaboração de planos, deve realmente justificar-se como função pública de interesse comum, tendo âmbito supramunicipal, com a visão de integração e articulação. Caso esta visão não exista configura-se inclusive o não cumprimento da competência estabelecida pela Constituição Estadual para o estado federado como ente superior ao município no enfrentamento da questão metropolitana.

Este trabalho pretende justamente discutir a regularização nessa segunda perspectiva, mais especificamente relacionando-a com a questão metropolitana. A atual elaboração de planos de regularização, uma vez que explicitamente destinada aos municípios da RMBH e, portanto, adotando a questão metropolitana, deve-se nortear pela integração e articulação, qualidades intrínsecas à noção de função pública de interesse comum.

3 – A GESTÃO METROPOLITANA NA RMBH

A terceira seção deste trabalho é elaborada para complementar a temática da regularização fundiária explorada na primeira parte. Uma vez que sobre a elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH cogita-se uma coordenação metropolitana, é preciso especificar a natureza e as formas de efetivação desse tipo de coordenação, o que necessariamente remete a uma abordagem da própria questão metropolitana, sobretudo no aspecto da sua gestão comandada pelo estado federado.

Entende-se aqui que a coordenação metropolitana é a condução de uma determinada política sob a perspectiva da questão metropolitana, atendendo às demandas de uma gestão dessa qualidade. Na discussão dessa gestão, em primeiro lugar estaria o planejamento metropolitano, que aparece como subsidiador direto, o seu núcleo. Girando em torno dele é possível identificar outras questões, como a relativa às instrumentalidades pelas quais o planejamento há de se impor e à necessidade da administração da informação que diretamente o subsidia.

Seguindo-se os pontos acima levantados, esta terceira seção se estrutura em três subseções. A primeira inicia a abordagem do tema através do enfoque sobre o planejamento metropolitano, realizando uma análise de importantes estudos feitos no passado pelo PLAMBEL.

A segunda subseção, por sua vez, tem a peculiaridade de trazer mais expressamente o enfoque na questão do uso do solo no território metropolitano, em vistas de se buscar uma articulação expressa do planejamento metropolitano e a regularização fundiária. Ela trata da intervenção do estado sobre a expansão urbana, inserindo juntamente com outras políticas a regularização fundiária no seu contexto.

A terceira subseção por sua vez trata da administração de um sistema de informações metropolitano, essencial tanto para o planejamento metropolitano em geral quanto para a elaboração de quaisquer planos de intervenção estatal.

3.1 – Os Estudos do Passado e o Planejamento Metropolitano

Esta subseção trata do ponto central da questão metropolitana, o planejamento metropolitano. Estudá-lo é importante uma vez que ele se mostra o subsidiador direto de uma coordenação da mesma qualidade.

Uma abordagem do tema desse planejamento metropolitano na RMBH passa necessariamente por um resgate da sua construção e estruturação no passado, inclusive, conforme será visto, pelo fato de, no presente, este não ser mais desenvolvido. Este exercício é possível através de uma revisão dos principais estudos; notadamente os realizados pela autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, também conhecido como o PLAMBEL.

O PLAMBEL se constitui a partir de um grupo de estudos temático em 1971, e foi formalmente institucionalizado pela lei estadual nº 6.303/74 num contexto nacional de criação das regiões metropolitanas e seus mecanismos de gestão. Não cabe neste trabalho resgatar a história institucional do PLAMBEL, sua formação e principais articulações dentro do governo¹⁶, apenas deixa-se registrado que foi o órgão emblemático da gestão metropolitana na história de Minas Gerais, estabelecendo regulações metropolitanas e realizando importantes estudos, que serviram para aprofundar o conhecimento do tema da questão metropolitana.

Os estudos realizados pelo PLAMBEL são de quantidade e de temas variados. Os aqui escolhidos o foram em razão de sua importância, ou em razão da conectividade com o tema do uso do solo.

Foram escolhidos aqui os estudos que representaram de certa maneira a espinha dorsal do planejamento metropolitano e sua ramificação na direção da regulação do uso e ocupação do solo, o PDIES de 1975 – Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social, o EME – Esquema Metropolitano de Estruturas, e o POS – Plano de ocupação do solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte.

¹⁶ Para mais informações sobre a formação e história da criação do PLAMBEL, ver: PLAMBEL. Ano 15: O resultado de um convênio. Belo Horizonte, 1986.

Antes de se adentrar na análise das metodologias e conteúdos dos estudos é preciso identificar o contexto do planejamento geral do Estado; o que torna necessário um enfoque primeiro sobre o PDIES. A partir de 1971 são elaboradas várias versões e revisões do Plano, por fim foi aprovada pelo antigo Conselho Deliberativo da RMBH uma versão final em 1975.

Ele foi o estudo de Planejamento a longo prazo de sua época por excelência, sendo possível compará-lo ao atual PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, o PDIES fornece diretrizes de longo prazo para o desenvolvimento econômico da Região Metropolitana.

Sua diferença para o PMDI reside basicamente em três aspectos, sendo o primeiro o relativo à época de sua elaboração; o segundo relativo à abrangência espacial, pois enquanto um abrange projetos para toda Minas Gerais outro tem foco somente a RMBH, e em terceiro lugar o aspecto relativo ao modelo de planejamento que influenciou os estudos; o PMDI recebeu maiores influências do modelo do planejamento estratégico, e o PDIES do modelo compreensivo. É notável, entretanto, que a divisão em relação ao modelo de planejamento não é plenamente determinante das características dos planos, o PMDI, por exemplo, mesmo recebendo influência do planejamento estratégico, que determina destaque para os meios de se alcançar os objetivos, também pode ser considerado em parte um plano compreensivo, à medida que passa pelo reconhecimento de uma realidade em toda a sua amplitude.

Não é equivocado dizer que o PDIES foi um plano bastante importante para o PLAMBEL; uma vez que seu objeto era fornecer as diretrizes gerais de longo prazo, ele forneceu subsídios para a elaboração encadeada de toda uma série de estudos que viriam. Seu horizonte de planejamento foi o ano de 1990, 20 anos contados do ano base de 1970, que foi escolhido aproveitando-se a oportunidade da disponibilidade dos dados dos censos.

Seguindo a metodologia do planejamento compreensivo, que preconiza a compreensão para a intervenção no todo, a parte inicial do plano se constitui de análises da Região Metropolitana, elas são desenvolvidas com base nos seguintes parâmetros estruturais:

- a) distribuição populacional e renda;
- b) localizações dos empregos típicos da aglomeração urbana;
- c) traçado do sistema viário;
- d) equipamentos metropolitanos;
- e) espaços não urbanizados.

Com a referência desse parâmetros então são estudadas questões inerentes à Região Metropolitana como organização territorial, funções locais, organização do sistema viário, saneamento, limpeza urbana, energia elétrica, equipamentos de saúde, equipamentos de educação, dentre outras.

Uma vez já tecidas as análises de contextualização, o PDIES inicia sua segunda parte, na qual são delineadas então diretrizes gerais e objetivos a serem perseguidos, acompanhados de orientações para cada uma das áreas setoriais analisadas. Por último, essas estratégias são avaliadas e considerações tecidas sobre sua implementação.

Deixando-se a análise metodológica por ora, alguns pontos específicos do PDIES se mostram bastante interessantes, tais como os objetivos gerais fixados:

- 1 - Transformar a RMBH numa verdadeira metrópole, indispensável não só ao desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais, como também ao equilíbrio espacial do desenvolvimento na Região Centro-Sul do Brasil do Brasil
- 2 – Restaurar o equilíbrio das funções urbanas na RMBH a fim de proporcionar à sua população o máximo possível dos benefícios inerentes à economia urbana (PLAMBEL, 1975, p 28.)

Esses objetivos se prestam a esclarecer as finalidades mais amplas do planejamento integrado e seus benefícios. Em primeiro lugar estaria o desenvolvimento sócio-econômico proveniente da economia de metrópole, e em segundo lugar a noção equilíbrio das funções urbanas, noção que se reafirma em outros estudos que seguem o PDIES. O planejamento integrado levaria equilíbrio das funções urbanas (oferta de

moradia, emprego, saúde, educação, etc...), o que geraria para a população o máximo dos benefícios da economia urbana. Sinteticamente, poderíamos falar em benefícios de economia de metrópole e benefícios de economia urbana; o que já constitui um ponto de partida interessante para, em um outro momento, tentar-se buscar benefícios mais específicos.

Também é interessante notar que o PDIES já expressamente anuncia em seu texto a existência de 3 documentos derivados que realizariam os detalhamentos das diretrizes propostas:

As proposições relacionadas com a organização territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH concernem a três níveis: (a) a Região Metropolitana; (b) a Aglomeração Metropolitana e núcleos urbanos isolados; (c) a Área Central de Belo Horizonte. Para detalhá-las, estão disponíveis os seguintes documentos:

- (a) Esquema Metropolitano de Estruturas (EME);
- (b) Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS)
- (c) Plano da Área Central (PACE). (PLAMBEL, 1975, p.9).

À medida que foi o plano abrangente e de longo prazo de sua época, servindo de base para todos os outros subsequentes, o PDIES foi um marco em termos de metodologia e planejamento; e, sendo o representante inicial da lógica do planejamento compreensivo, foi tendência bastante clara a transmissão dessa lógica para os estudos que o seguiriam.

Outro estudo de planejamento importante na época do PLAMBEL foi o Esquema Metropolitano de Estruturas – EME. Ele decorre diretamente do PDIES, é um segundo nível de leitura, fornecendo subsídios diretos para a constituição e desenvolvimento de programas específicos.

O EME mantém o nível de análise na região metropolitana com um todo, entretanto é um estudo bem mais detalhado, sendo, portanto, também bem mais extenso que o PDIES.

Ele apresenta análises prospectivas de um ponto de vista essencialmente estrutural¹⁷, análises da organização territorial da RMBH “com ênfase sobre a localização dos assentamentos residenciais e atividades econômicas, o sistema de transportes, o uso dos espaços naturais e não-urbanizáveis e os equipamentos metropolitanos.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. PLAMBEL, 1974. p.2)

O problema central do estudo é analisar alternativas de desenvolvimento das estruturas territoriais da RMBH a fim de se buscar a alternativa que melhor favoreça as funções regionais.

Seguindo a metodologia do planejamento compreensivo realizam-se em primeiro lugar uma série de análises da região metropolitana baseadas nas suas distintas funções regionais. Em seguida são caracterizadas possíveis intervenções por meio da formulação de alternativas, que são concebidas para serem escolhidas por processos políticos.

Em seguida, o EME adianta-se no processo de escolha das alternativas e faz uma opção preliminar de uma delas, a fim de estruturar suas diretrizes e recomendações de maneira mais precisa, originando um planejamento de estruturas¹⁸.

A título de exemplo, cabe aqui citar algumas projeções inseridas na sistemática desse planejamento prospectivo. A visão de um “Centro Metropolitano 2” é um exemplo interessante. Dentro de sua metodologia de planejamento, o EME usa de conceitos de centros zonais e centros metropolitanos que ele próprio cria através de uma estimativa relacionada ao número e a qualidade de empregos. O Centro Metropolitano 1 é o próprio centro de Belo Horizonte, que oferece um grande número de empregos e num nível de especialização diferenciado, oferta natural de uma economia regional; o Centro Metropolitano 2 localizar-se-ia nas imediações da sede do município de Betim e

¹⁷ Estrutural no sentido de analisar os aspectos mais perenes do tecido urbano, muitas vezes relacionados a construções e alterações profundas no espaço, como os equipamentos metropolitanos, o desenho do sistema viário e os assentamentos residenciais. Estariam no pólo oposto as análises conjunturais, que focariam processos temporários ou sazonais como o comportamento do mercado de trabalho em épocas de recessão econômica ou movimentos de migração por exemplo.

¹⁸ Exemplo claro desse planejamento vinculado à alternativa escolhida é a recomendação da localização de equipamentos metropolitanos hospitalares e de lazer.

contribuiria para a expansão e desenvolvimento da metrópole, recebendo investimentos como a construção de equipamentos de saúde e educação,

Outro exemplo é o da diretriz de não ocupação do vetor sul da RMBH, área que abrangeria o município de Nova Lima na divisa com Belo Horizonte. O EME já em 1974 pontuava que a ocupação residencial seria desaconselhada em razão de 2 principais motivos, o primeiro relacionado à necessidade de preservação das áreas naturais por motivos paisagísticos e o segundo relacionado ao grande custo social de uma expansão na região.

Retornando ao enfoque da busca pelos benefícios da coordenação metropolitana, podemos analisar as diretrizes e objetivos situados dentro da sistemática de planejamento de estrutura do EME. Na seção que trata do assunto são traçados, em primeiro lugar os seguintes critérios norteadores: funcionalidade, qualidade do ambiente de vida, liberdade e mobilidade, eficiência e flexibilidade; em seguida são delineados objetivos setoriais, para a estruturação de áreas centrais, localização industrial, do sistema de transporte, dos assentamentos residências e dos espaços naturais.

No detalhamento do critério de funcionalidade é mencionada a necessidade de se evitar as chamadas “deseconomias urbanas”:

Considerando a RMBH como um centro econômico, uma unidade de produção e transformação de bens, é essencial que sejam evitadas as “deseconomias” que podem vir da concentração inadequada de atividades na área urbana: congestionamento, dificuldade de comunicação, falta de áreas para expansão, etc. (PLAMBEL, 1974, p.157)

A noção das deseconomias urbanas em um centro econômico como a RMBH é extremamente interessante no sentido de revelar justificativas para a intervenção estatal no território urbano. Atualmente a dificuldade de comunicação pode ser considerada questão relativamente resolvida, entretanto a questão do congestionamento é bastante presente e é possível identificar outras, como a poluição, pressões sobre recursos naturais, o déficit habitacional e também a decorrente pressão de ocupações irregulares.

Por serem próprias da região metropolitana, essas deseconomias são evitadas apenas através do planejamento e coordenação de uma entidade metropolitana, não importando que seja ela organizada através de uma união dos municípios ou iniciativa do Estado. Dessa perspectiva é possível interpretar como benefícios de uma coordenação metropolitana aqueles relacionados ao combate das deseconomias da aglomeração metropolitana, que escapam da alçada da administração municipal por questões de escala.

O terceiro estudo mencionado nesta subseção, o POS – Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte, é o que têm maior enfoque na questão do uso no solo na região metropolitana e talvez o que tenha maior poder de esclarecer potencialidades e benefícios de uma gestão integrada do uso do solo metropolitano. Gestão essa estreitamente ligada a programas de regularização fundiária, tema central neste trabalho.

O POS foi aprovado pelo antigo Conselho Metropolitano em 1976 e concebido nos moldes estabelecidos pelo PDIES como importante instrumento de um programa de regulamentação do uso do solo urbano; serviria, assim, à atividade de controle da expansão urbana. Também pode ser considerado essencialmente uma terceira leitura da região metropolitana, derivada do EME; nota-se que esta última relação pode ser atestada através da constatação de que o uso e ocupação do solo são figuras essencialmente estruturais na cidade, no sentido de serem relativamente perenes e formarem bases para que outros processos se instalem na cidade.

A estrutura metodológica do POS, seguindo os ditames do planejamento compreensivo, compõe-se de duas partes principais, uma referente a análises da situação da RMBH, análises concernentes às formações geográficas sobre as quais a cidade se instala, concernentes a processo de ocupação do solo, ao seu uso, aos problemas pertinentes, ao processo de parcelamento e seus condicionantes, dentre outras; e uma segunda parte referente ao plano de ocupação do solo em si, contendo as diretrizes e orientações de ocupação do solo, materializadas numa proposição de zoneamento.

Uma vez que já foi bastante comentada a metodologia desses estudos, cabem aqui análises de cunho mais material, especialmente em razão de sua conexão do POS com o tema da regularização fundiária, entendida essa como um processo de reconstrução normativa e prática do uso do solo em determinadas áreas.

Em primeiro lugar, em sua introdução, o estudo retorna à questão tratada no EME das deseconomias urbanas, geradas no contexto do rápido crescimento das cidades,

“manifestando seus efeitos seja no custo elevado das localizações urbanas, seja no aumento da demanda e do custo de serviços urbanos, além de determinar a deterioração da qualidade de vida da população, com o conseqüente empobrecimento do meio-ambiente urbano.” (PLAMBEL, 1976, p.2.)

O gerenciamento do uso do solo de forma a conceder-lhe sua devida função social seria útil no sentido de combater as deseconomias. Tendo como parâmetro o valor de uso e não valor de troca dos imóveis urbanos, promover-se-ia a organização territorial de forma a controlar os gastos públicos com a prestação de serviços, propiciando qualidade de vida para a população. Paralelamente à idéia de inibir as deseconomias o POS traz a referente ao controle das “externalidades manifestadas no uso do solo”; esse controle originar-se-ia a partir de um estudo dos mecanismos que originam a organização territorial vigente. Inibição de deseconomias e externalidades urbanas pode ser considerado assim uma finalidade interessante, entretanto, em face do tamanho que a cidade atinge atualmente deve-se sempre levar em consideração a ampliação ou qualificação dessas para o nível metropolitano, o que torna o seu combate consideravelmente mais complexo.

O POS também traz outra noção metropolitana bastante interessante numa análise que faz sobre o uso do solo e os sistemas de atividades a ele inerentes:

“o pressuposto básico do trabalho sobre o uso do solo na R.M.B.H. foi o de entender a área conurbada como um sistema global que contém subsistemas organizados internamente e articulados com os outros subsistemas. Assim, a estrutura viária e de circulação interagem com a

distribuição de usos do solo na aglomeração, e o sistema de centros terciários urbanos apresenta uma hierarquização e uma organização próprias, nas quais influenciam numerosos fatores condicionantes.” (PLAMBEL, 1976, p.48)

De fato, interpretar a aglomeração metropolitana como um conjunto de subsistemas de uso do solo com suas lógicas próprias e relações externas, implica reconhecer que a conurbação traz a necessidade de um planejamento integrado. Usos como o residencial, o comercial, o industrial, o uso para área institucional ou de preservação se amoldam no território se interrelacionando numa sistemática complexa, não necessariamente trazendo os da economia metropolitana para os habitantes da cidade. Dessa constatação podemos colocar então que cabe ao Estado, através de uma atividade normativa, regular esses usos de forma a encontrar o equilíbrio e a complementariedade que mais gerem condições de desenvolvimento e qualidade de vida.

Passada a etapa de interpretação e compreensão da realidade, passa-se à fase de delineamento do plano em si, das definições das propostas de zoneamento e a sua aplicação no território da Região Metropolitana; mas o POS antes enuncia algumas interessantíssimas linhas gerais para as políticas previstas para implementá-lo. A saber essas linhas gerais são:

- “1. Correção de tendências nas áreas já ocupadas através da introdução de normas para ocupação e uso do solo.
2. Prevenção de alguns processos e modos de urbanização nas áreas de expansão da cidade, através da introdução de diretrizes e normas técnicas para o parcelamento, ocupação e uso do solo hoje existentes.
3. Introdução de novos processos e procedimentos nos investimentos e obras do poder público em pontos ou áreas-chave capazes de multiplicar os efeitos sociais desses investimentos e benefícios.” (PLAMBEL, 1976, p.113)

Essas linhas gerais se adéquam perfeitamente a programas de regularização, cujos objetivos são de inserir novas normatividades e realizar correções urbanísticas em determinadas localidades. Dito isso, fica claro que o POS, nos seus

propósitos de estruturação, facilmente pode ser interpretado como grande subsidiador teórico para projetos atuais do governo como o da elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH. Entretanto, em decorrência talvez de uma posição de omissão adotada pelos governos, que não priorizam a organização de grandes normatividades de intervenção como o POS, não há em que buscar as justificativas e motivações para projetos em nível mais operacional, como o da elaboração dos planos. Resta então uma falta de esclarecimento e transparência nos propósitos de diversas iniciativas, que acabam por ficar desarticuladas e pontuais. Na ausência de uma normatividade de intervenção abrangente, inclusive pode-se cogitar inclusive a limitação da atuação do Estado, diante do princípio da legalidade.

Somente a título de exemplo, a linha geral de número 3, é uma definição perfeita para as ações atualmente depreendidas pelo governo no vetor norte da RMBH em face da construção do novo Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais, que ocasionaram na elaboração de uma norma específica, o Decreto Estadual nº 44.500/2007, que institui o plano de governança metropolitana, com foco de atuação nesse vetor de expansão.

Como obra vultosa e de grande impacto na região, a construção do Centro gera inúmeras repercussões e influências indiretas, pretendidas e incorporadas no planejamento do governo ou não; uma delas é o desenvolvimento do vetor norte da aglomeração, em muitos sentidos, como a própria expansão da cidade, o aumento dos investimentos, expansão da infra-estrutura na região, intensificação do comércio, dentre outros; outro efeito, porém negativo, é um aumento da pressão de ocupação e degradação sobre os recursos naturais existentes na região. A par dessas repercussões, o estado publicou o referido Decreto, instituindo uma série de iniciativas na região, tanto no sentido de estabelecer regulação especial para certos processos, como o referente à aprovação de obras de parcelamentos do solo, quanto no sentido da criação de aparatos institucionais como parques ambientais (a criação do Parque Serra Verde e a reestruturação do Parque do Sumidouro são exemplos) e o chamado Sistema de Áreas Protegidas; em outras palavras, o que está sendo desenvolvido hoje é exatamente o processo de “introdução de novos processos e procedimentos nos investimentos e obras do poder público” em vista de potencializar benefícios, linha geral enunciada no POS.

O PDIES, o EME e o POS, foram estudos típicos do planejamento compreensivo; cabe, neste momento, a propósito da realização de uma síntese, um comentário geral sobre o abordado modelo de planejamento compreensivo contraposto ao modelo atualmente bastante presente na administração estadual – o do planejamento estratégico.

A principal marca conhecida do modelo de planejamento compreensivo é a busca por um tratamento total da realidade, motivando o desenho de uma intervenção geral, integrada, que busque afetar todos os aspectos do objeto sobre o qual recai a intervenção. Ao comentar as raízes históricas desse planejamento, Geraldo Magela¹⁹ contribui para seu entendimento:

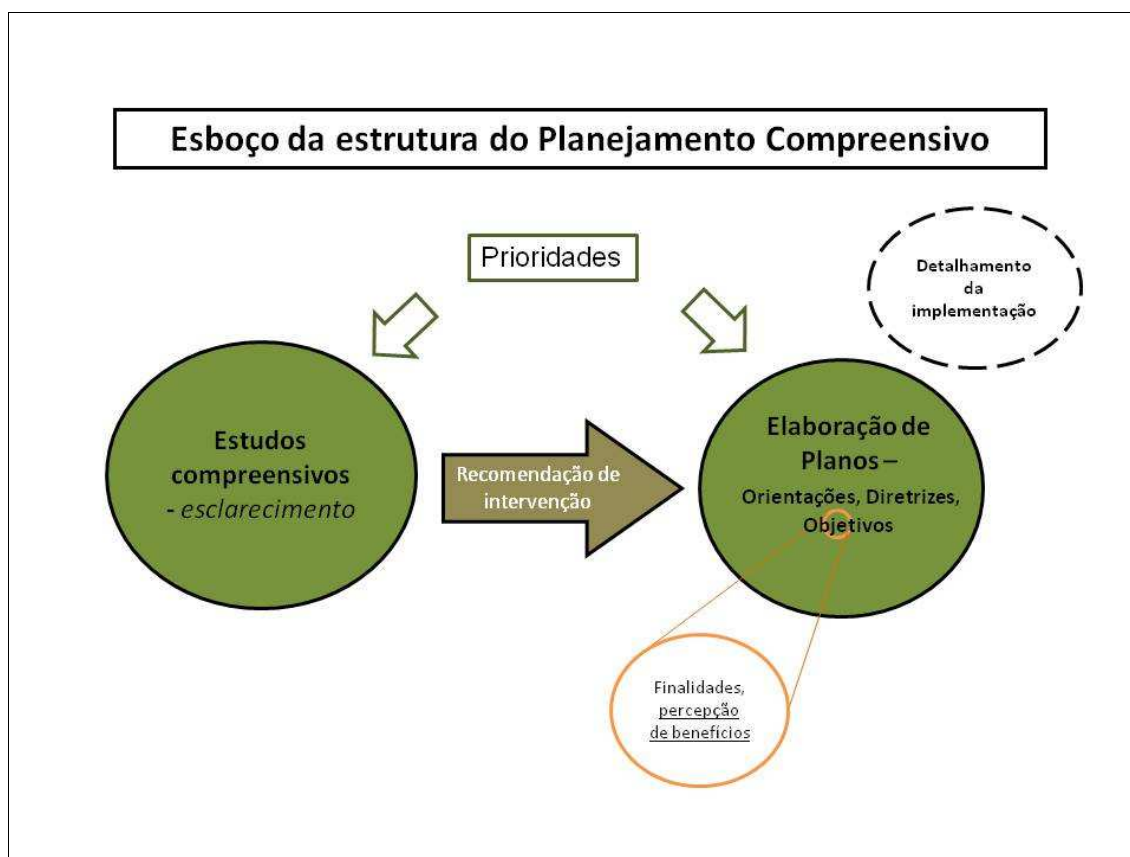
Nos anos 1960 assistiu-se ao estabelecimento do chamado “planejamento do desenvolvimento local integrado” no Brasil. Tratava-se em parte de uma resposta do governo militar à idéia progressista de reforma urbana que foi pensada e proposta por organizações da sociedade civil no início dos anos 1960, pouco antes do golpe de 1964. Desse momento até fins dos anos 1970, questões urbanas tornaram-se alvo de políticas governamentais, por meio tanto da elaboração de planos locais integrados quanto da provisão das condições gerais de produção e reprodução coletivas, estas últimas na forma de políticas setoriais – saneamento, transporte, habitação, entre outras. (COSTA, 2008, p. 67)

Outra característica marcante desse planejamento é a diretriz que na previsão ou formulação de uma dada intervenção estatal, sejam empregados recursos e esforços no sentido de compreender a realidade e os possíveis efeitos gerados a partir de efetivação da intervenção; esforços esses que propiciam principalmente o esclarecimento das opções disponíveis, seus benefícios e custos, e subsidiam a elaboração de planos. Em vista deste trabalho tratar com a percepção de benefícios, é interessante destacar que neste modelo de planejamento estas se encontram nas finalidades estabelecidas, junto da formulação da orientações, diretrizes e objetivos, servindo de parâmetros norteadores para as recomendações adotadas.

¹⁹ COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da "velha" compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, Geraldo Magela (Org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

A figura 3.1 esquematiza essas características do planejamento compreensivo; por meio de destinação maior de recursos financeiros, são dadas prioridades à elaboração de estudos compreensivistas, voltados para o entendimento da realidade, e à elaboração de planos abrangentes de recomendação de intervenção. De fato verifica-se que esses planos dedicam-se à discussão dos objetivos da intervenção estatal, propondo diretrizes, orientações gerais e alternativas à medida que se desenvolvem. Nessa estrutura, o detalhamento da implementação perde o foco, uma vez que este o seu desenvolvimento é relativamente dependente da tomada de decisões que foram deixadas em suspenso no plano.

Figura 3.1 – Esboço da Estrutura do Planejamento Compreensivo



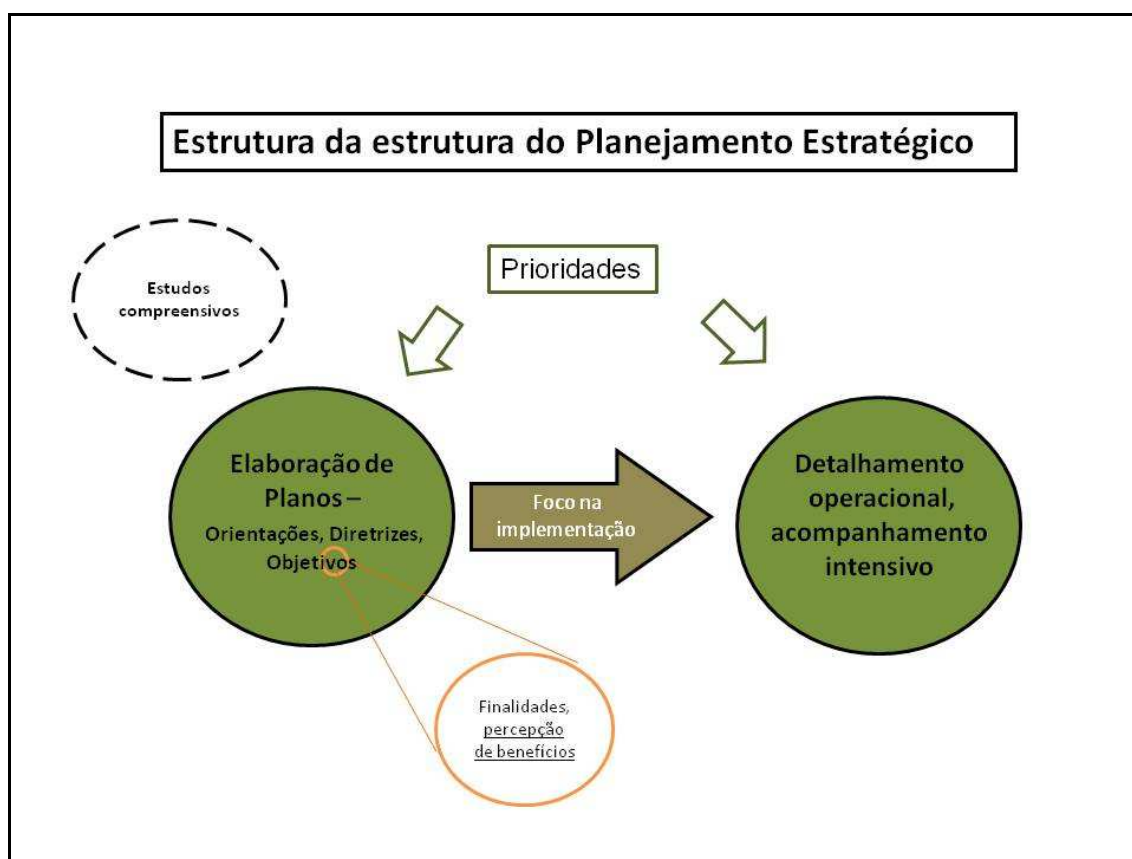
Fonte: Elaboração Própria

A principal crítica feita ao planejamento compreensivo diz respeito à sua fraqueza em termos de contribuir para a efetiva implementação daquilo estipulado nos planos; o planejamento se resumiria insuficientemente a um esforço compreensivista e a elaboração de planos excessivamente abrangentes, o que de fato em muito dificultaria e não direcionaria sua efetiva implementação. Passivos urbanísticos como favelas originar-se-iam a partir da inação de um Estado que não tem definições claras de suas intervenção e dos modos pelos quais esta se efetivam.

De certa forma, à medida que os estudos traçam panoramas gerais da realidade e recomendam intervenções necessárias de acordo com as ideologias e macrodiretrizes tomadas como base, apontam para uma grande quantidade de frentes de atuação; no decorrer do tempo o Estado não consegue investir em todas essas frentes, seja por quais motivos forem, e o plano original inevitavelmente não é cumprido ou cumprido no tocante a apenas mínimas partes.

Talvez parte como resposta à percepção dessa condição de impotência, o planejamento estratégico surge como alternativa ao modelo compreensivo. Na estrutura deste novo modelo de planejamento, percebe-se claramente a prioridade dada a um detalhamento da implementação dos planos elaborados. Esse detalhamento é dependente da tomada de uma série de decisões, tomadas preliminarmente. Os estudos compreensivistas são vistos então relativamente menos importantes, e conseqüentemente perdem o foco e a destinação de recursos, como pode ser visto na figura 3.2. Nota-se que mesmo de maneira menos esclarecida as finalidades e percepção de benefícios continuam no âmbito do desenvolvimento dos planos.

Figura 3.2 – Esboço da Estrutura do Planejamento Estratégico



Fonte: Elaboração Própria

O modelo estratégico basicamente apresenta uma série de ferramentas construídas para o detalhamento da implementação; Mintzberg²⁰ comenta sobre o tema, elencando as ferramentas básicas do modelo:

²⁰ MINTZBERG, Henry. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

Existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico. Todo livro-texto sobre o assunto, bem como toda “boutique de estratégia” de consultoria que se respeite, possui um. Porém, a maior parte se reduz às mesmas idéias básicas: tome um modelo SWOT, divida-o em etapas claramente delineadas, articule cada uma destas com muitas listas de verificação e técnicas e dê atenção especial à fixação de objetivos, no início, e à elaboração de orçamentos e planos operacionais no final. (MINTZBERG, 2000, p.45)

Sem entrar no mérito da formulação dessas ferramentas, observa-se também como instrumentalidade a formulação de estratégias de resposta a mudanças e condicionantes de cenários futuros diferentes; assim são mudados os processos do planejamento original à medida que se verificam determinadas mudanças.

Entretanto, esse demasiado foco na implementação do planejamento de certa maneira “esconde” o problema das insuficiências do Estado, exposto no modelo compreensivo. Os motivos pelos quais não se implementam de fato as políticas e iniciativas julgadas necessárias devem ser discutidos e soluções para eles pensadas e articuladas; é errôneo apenas aceitá-los, classificá-los apenas como limitações constrangimentos e moldar um planejamento aceitando os constrangimentos impostos. Tal desafio e empreitada pode ser intimidante para uma organização privada, mas sem dúvida não para o Estado, diante da sua grande potencialidade como organização de toda a sociedade.

Assim, mesmo apesar das críticas, o planejamento compreensivo traz valiosa contribuição, ao traçar um panorama da realidade de forma geral e mapear todas as identificadas necessidades de intervenção, concebidas e elaboradas com base na ideologia e macrodiretrizes existentes.

Os Estudos Metropolitanos do passado, mesmo recebendo indiretamente essas críticas, são também de grande valor ainda hoje; esses apresentaram profundas e amplas análises da questão metropolitana na RMBH que até hoje são aplicáveis e se prestam a esclarecer os processos sócio-econômicos intrínsecos da Região. Estes são inclusive bastantes úteis também neste trabalho em particular por, ao discutirem

objetivos e finalidades da atuação do Estado, trazerem consigo elementos de percepção de benefícios.

Diante do momento de retomada do planejamento metropolitano é notável que esses estudos ainda dêem suas contribuições, tanto no sentido de orientação e parâmetro para a realização de novos quanto para registro histórico da trajetória desse planejamento.

3.2 – A Regulação da Expansão Urbana

Tendo sido estudado no capítulo anterior o planejamento metropolitano assim como foi pensado nos estudos do passado, este capítulo tem por objetivo explorar especificamente um tópico intrínseco a esse planejamento e que guarda estreita relação com o tema da regularização fundiária – a questão da expansão urbana e o controle do Estado sobre ela exercido. Conforme será discorrido a frente, a regularização pode ser entendida como peça integrante de um complexo de atividades de intervenção nessa expansão, que aqui é chamado de gerenciamento da expansão urbana.

Um caminho mais fácil para se entender o fenômeno da expansão urbana é o da análise da legislação pertinente ao assunto, a lei federal nº 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo para fins urbanos. Uma vez que o parcelamento se constitui no principal meio de transformação do espaço rural em espaço urbano, ao regulá-lo, a lei acaba por criar uma definição desses dois espaços; o primeiro se constituindo basicamente por glebas indivisas, grandes extensões de terra, e o segundo por lotes individualizados. Nessa perspectiva, o processo de expansão urbana pode ser entendido justamente como a movimento de transformação de áreas rurais em áreas urbanas através do parcelamento do solo, considerado aqui em seu sentido extenso, abarcando todos os elementos que o constituem e complementam, como a construção de toda a infra-estrutura de apoio aos lotes.

Auxiliares ao parcelamento do solo, as leis de perímetro urbano contribuem para o controle e regulação da expansão. Através de uma demarcação territorial, criam duas zonas básicas: uma zona urbana e uma zona rural. A primeira é concebida para abranger o território da cidade, já fragmentado em lotes, a segunda, através de uma definição negativa, compreende todo o resto do território do município. Entretanto o ordenamento territorial estabelecido nas leis de perímetros através dessas duas zonas é insuficiente em face ao crescimento das cidades.

O aumento da população, seja através do crescimento vegetativo ou através de movimentos de migração, cria pressões por ocupações de novas áreas externas ao perímetro urbano, criando demanda por lotes e incentivando a atividade de parcelamento. Em consideração a essa necessidade de coordenar a expansão, é prevista

nas leis de perímetro a existência de uma terceira zona, a chamada zona de expansão urbana, que é concebida justamente, como o próprio nome já diz, para receber novos parcelamentos que absorveriam a demanda por lotes.

É preciso fazer a consideração de que o parcelamento do solo para fins urbanos por sua vez é uma figura complexa, ele se estrutura essencialmente na formação de uma relação comercial, os lotes individualizados resultantes da divisão da gleba rural são comercializados no mercado. Idealmente a expansão urbana, canalizada pelo parcelamentos, somente seria motivada pela necessidade de uso e ocupação efetivos do solo, que seria traduzida no valor de uso da terra. Caso assim fosse, é de se esperar que as leis de mercado fossem aptas a amoldar a expansão urbana a sua devida necessidade e adequabilidade, entretanto a comercialização de lotes além do valor de uso é regida também pelo valor de troca, tendo este último grande influências no mercado de terras e na atividade de parcelamento. Essa questão já era levantada no POS – Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte, de 1976:

Mas acontece que o bem terra não se caracteriza como um bem econômico tradicional, pois além do motivo “consumo”, sua aquisição é igualmente motivada como investimento por segurança e investimento por especulação. Para se ter uma idéia da predominância destas motivações sobre aquela, basta observar que, em 1973, em Belo Horizonte, para aproximadamente 15.000 transações com terrenos, houve apenas cerca de 10% de pedidos de licença para construção. (PLAMBEL, 1976, p.2-3)

Atesta-se assim que a expansão urbana dada pelo processo de parcelamento, por si só controlada pelo mercado, é desvirtuada na sua finalidade de suprir as necessidades de uso da população por processos como a especulação, devendo assim ser regulamentada pelo Estado no sentido da correção dessa distorção. Especificamente no caso da RMBH, é possível buscar, na contribuição de Mares Guia²¹, essa análise dos processo intrínsecos à dinâmica da expansão própria desta Região; em razão da dinâmica de mercado existente, a expansão pode ser enquadrada em um

²¹ GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 1994.

modelo de crescimento urbano por agregação de periferias, conforme demonstra a autora:

Respondendo aos movimentos reais da economia, o processo de expansão periférica apresenta momentos de maior vigor intercalados com momentos de relativa retração. Nos primeiros, são abertas novas fronteiras de parcelamento e ocupação em áreas muito distantes e de maneira muito dispersa, delineando-se novos contornos das periferias. São geralmente momentos de crescimento econômico mais intenso, de elevação dos preços dos terrenos, nos quais se manifesta amplamente uma demanda especulativa. (...) Seguem-se a estes, momentos de relativa retração, quando são ocupadas áreas internas às novas fronteiras. Correspondem a períodos recessivos ou de pequenas taxas de crescimento econômico, e os lotes são demandados principalmente para uso, sendo ocupados quase que de imediato, num processo de integração gradual de periferias mais distantes. (GUIA, 1994, p.16)

Como é possível depreender, o modelo de crescimento por agregação de periferias estrutura-se em dois momentos. No primeiro, caracterizado por um contexto de crescimento econômico, o valor da terra nas localidades próximas à área urbana já existente e dotada de infra-estrutura básica se mantém em um estado supervalorizado, constituído por um oriundo da especulação; como consequência, a população pobre que necessita da terra para uso fica alijada desse mercado e tende a recorrer a outras áreas menos valorizadas, ocorre então a formação de periferias e o crescimento das já existentes. Em um segundo momento, caracterizado por um contexto econômico de relativa retração, os valores do mercado da terra voltam aos patamares correspondentes ao valor de uso, e a ocupação dos espaços próximos à área urbana consolidada se torna viável, dessa maneira são preenchidos os interstícios criados entre o centro da cidade e as periferias. Nessa dinâmica, os processos de parcelamentos seriam mais numerosos no primeiro momento e relativamente estagnados no segundo. Em um período posterior, com o relativo saturamento da cidade, o parcelamento deixaria de ser figura central na expansão da cidade; o modelo de expansão por agregação de periferias gradativamente se desconfiguraria em favor de um outro modelo no qual o adensamento de áreas já ocupadas é predominante, num processo de verticalização.

Outra vertente de interpretação do fenômeno da expansão urbana é a relativa aos usos do solo urbano e do solo rural, e a transformação destes naqueles que ocorre no processo de expansão. Existem legislações no geral que constroem uma normatividade que define os usos do solo possíveis para as áreas urbanas e rurais. Adentrando-se na análise da teoria dessa distinção é possível remeter à literatura clássica que distingue como usos rurais a agricultura, a pecuária e a mineração e como usos urbanos a moradia, o comércio, a indústria, e o uso institucional. O POS, por exemplo, nas análises que faz sobre as centralidades urbanas identifica como principais categorias de uso o relativo ao comércio varejista local, ao comércio varejista não local, ao comércio atacadista, aos serviços locais, aos serviços não locais, ao uso industrial, ao relacionado a equipamentos locais, a equipamentos não locais e ao uso para a administração pública. A expansão urbana pode ser dada nessa perspectiva então como o processo de substituição dos usos rurais pelos urbanos, sendo o parcelamento um dos instrumentos que possibilitariam a preparação do território para receber estes últimos.

Sendo o parcelamento figura central na expansão urbana da forma como é, o controle de parcelamentos se constitui figura central para o Estado no desenvolvimento de uma política de coordenação e controle da expansão urbana. Com a lei 6.766/76 ele é principal meio institucionalizado de intervenção no processo da expansão, sendo de competência dos municípios e dos estados federados principalmente no caso das regiões metropolitanas. Como será visto a seguir, o controle de parcelamentos constitui-se apenas um instrumento, devendo ser embasado em um ordenamento territorial, numa normatividade de usos, em vistas de desenvolver seu potencial de intervenção. Assim, uma normatividade como um zoneamento metropolitano, no caso das regiões metropolitanas, tem também central importância para a coordenação da expansão urbana.

Uma vez pontuadas essas questões sobre o processo de expansão urbana, cabe agora abordar mais especificamente a intervenção exercida sobre ele por parte do poder público. Este pode interferir tanto de maneira direta, através da construção de vias e outras obras, quanto de maneira indireta, regulando a atuação do setor privado, o que na maioria dos casos acontece, ficando o setor imobiliário encarregado de tocar a expansão.

Não é prioridade o tratamento da primeira maneira de intervenção, ela pode se dar de inúmeras maneiras e com inúmeros propósitos. Na ocasião do exercício de um papel de indutor ativo do desenvolvimento por exemplo, o Estado pode realizar em determinados locais grandes obras como a construção de rodovias, aeroportos, complexos institucionais, etc; o pensamento básico nessa intervenção é que esses empreendimentos movimentam a economia ao redor atraindo investimentos privados, esses investimentos por sua vez se materializam na forma da construções de novas estruturas urbanas e da montagem de toda uma infra-estrutura de bens e serviços, o que, em última análise, resulta na expansão ou desenvolvimento urbano no local visado. Outra forma de intervenção direta que pode servir de exemplo é a relativa à criação de parques de reserva natural, nessas ocasiões a expansão urbana nos territórios do parque, ao menos teoricamente, seria definitivamente proibida e combatida com todos os recursos. Como último exemplo é possível cogitar um parcelamento do solo realizado pelo próprio Estado em terras que ele mesmo adquiriria, os lotes poderiam então ser destinados a diversos fins, como o assentamento de famílias carentes.

Tratando agora da segunda maneira, não entrando-se em méritos da substância do controle, é possível num exercício de abstração identificar três instrumentalidades, três vias de controle básicas, podendo ser institucionalizado seus usos ou não.

A primeira via consiste na concessão de autorizações iniciais para a efetivação da expansão urbana, na anuência do Estado para com as iniciativas específicas que lhe são apresentadas; o poder público interfere orientando e aprovando projetos e planos de incorporação do setor imobiliário, notoriamente o motor da expansão urbana. Exemplos de oportunidades onde se exerce a anuência são as autorizações e orientações para parcelar emitidas pelos municípios e pelo estado federado no caso das regiões metropolitanas. Nesse processo inicial, os particulares têm de se submeter a uma série de requisitos de toda sorte de naturezas, duas que se destacam são a urbanística e a ambiental. De fato, o direcionamento do particular para o cumprimento desses requisitos é a essência do processo de anuência; estes são frutos diretos do planejamento realizado e garantem o comprometimento dos empreendimentos com as diretrizes traçadas nos planos. A viabilidade do atendimento a

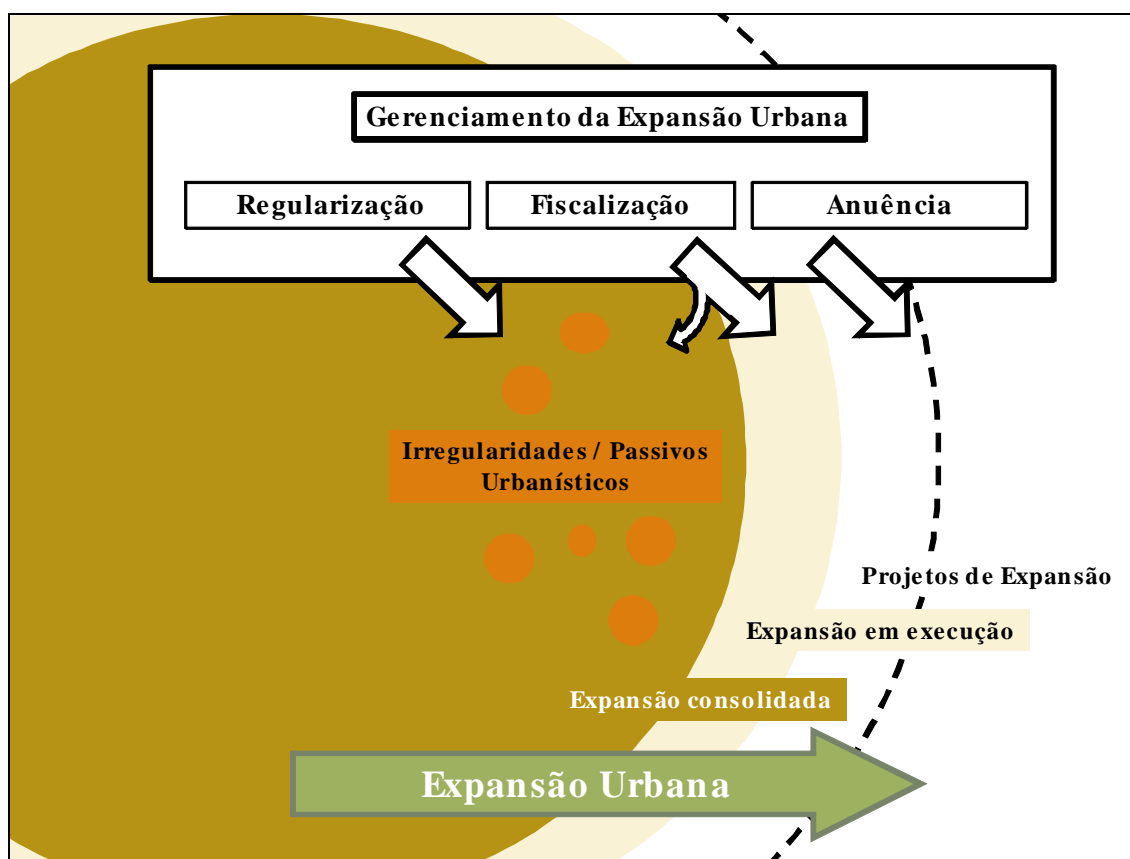
eles ou o custo de atendimento acabam sendo, portanto, questões bastante importantes, afetando o próprio sentido da anuência como primeira linha de intervenção do estado na expansão urbana, entretanto suspende-se aqui a discussão dessa questão momentaneamente para dar prosseguimento à análise das vias de intervenção.

Passada essa fase de autorização, resta ao poder público conferir, atestar o seguimento dos particulares aos procedimentos e determinações devidas, numa atividade de fiscalização. A fiscalização traz maior presteza quando incidente no processo de expansão urbana quando ainda em fase de “implementação”, devido à oportunidade da tomada de iniciativas para correção e ajustamentos providenciais, capazes de evitar que a expansão se consolide na sua qualidade de irregular, o que implicaria em maiores custos e dificuldades para uma futura adequação. Entretanto isto posto não significa que ela não possa incidir sobre a atuação dos particulares consumada no espaço urbano já consolidado, servindo assim para identificação de irregularidades e para a tomada das devidas providências dependendo do caso.

Como última via de intervenção, incidindo predominantemente sobre a expansão já consolidada, temos a regularização, que de maneira geral pode ser interpretada como todo aquele esforço no sentido de tornar regular, de fazer atender às devidas exigências normativas, as construções urbanísticas que não estão de acordo com o estabelecido por essa normatividade e portanto irregular. É também possível enxergá-la na sua funcionalidade essencial de mecanismo de correção, voltada para sanar as distorções que o processo de expansão pretendido, ou seja, que o processo de expansão assim como imaginado e previsto nas regulamentações e planos pertinentes sofrera. Na prática a atividade de regularização pode atingir âmbito e complexidade consideravelmente maiores que a anuência e a fiscalização; existe toda uma gama de tipos de irregularidades, sejam elas oriundas de uma expansão recente ou realizada há décadas; o saneamento dessas irregularidades pode ser extremamente dispendioso e complicado. Essas irregularidades, em alguns casos, podem ser consideradas “passivos urbanísticos”, no sentido de serem resultado de uma negligência do poder público que acabou permitindo o aparecimento de pólos de geração de inúmeros problemas sociais; exemplo claro da formação desses passivos são as favelas.

Anuência, fiscalização e regularização, uma vez tratadas aqui em função de suas instrumentalidades em favor da expansão urbana, podem ser agrupadas como integrantes de uma política coesa de interferência do Estado na questão da expansão urbana, potencialmente se articulando e aumentando os impactos e benefícios gerados. Um nome aqui sugerido para essa política integrada é gerenciamento da expansão urbana. A figura X apresenta visão dessa integração, ilustrando as respectivas incidência nas etapas da expansão urbana das atividades integrantes da política de gerenciamento.

FIGURA 3.3 – Gerenciamento da Expansão Urbana



Fonte: Elaboração Própria

Construir uma conceituação de gerenciamento da expansão urbana é interessante no sentido de propiciar uma perspectiva integrada para a análise da regularização fundiária; em suas raízes, a anuência e a fiscalização têm o mesmo objetivo de moldar a aglomeração urbana de acordo com as normas existentes e a suas desejabilidades inerentes. Assim, avaliando-se de modo geral a política do Estado no tocante ao gerenciamento da expansão urbana na RMBH, suas finalidades e estruturação, principalmente em relação a elementos importantes como o controle do

mercado da terra e dos valores de uso e de troca intrínsecos a ela, é possível avaliar conseqüentemente as finalidades e benefícios gerados pela regularização fundiária.

Por último é importante registrar que a anuência, a fiscalização e a regularização não são processos completos em si, necessitam de uma normatividade como embasamento; são, portanto, meramente instituições complementares, instrumentos para a concretização das determinações previamente estabelecidas. É desejável que essa normatividade por sua vez seja oriunda de um planejamento estruturado e coerente. O gerenciamento da expansão urbana pode ser considerado, portanto, uma política essencialmente instrumental, sendo a normatividade consubstanciada no planejamento o elemento que lhe confere as orientações necessárias para o seu devido funcionamento e operacionalização. Caso o planejamento seja deficiente, ou mesmo inexistente, verifica-se que todas as atividades do gerenciamento ficam comprometidas em relação ao cumprimento de suas funções e papéis.

Como o tema deste trabalho consiste numa análise de coordenação metropolitana, cabe fazer uma contextualização do gerenciamento da expansão urbana no caso específico do estado de Minas Gerais no que diz respeito à competência de atuação na questão metropolitana. É preciso ficar bem claro que o conceito de gerenciamento da expansão somente pode ser usado para se entender a atuação do estado federado em relação à expansão urbana nos limites dessa competência.

Essa pode ser entendida claramente nos termos da Constituição do Estado de Minas Gerais, através do uso da noção das funções públicas de interesse comum; esta que se constitui âncora para o exercício da competência metropolitana, no sentido de ser o parâmetro básico para sua definição. Uma vez considerada a aglomeração metropolitana um grande tecido urbano que está contido em vários municípios, sua expansão pode ser considerada inviável de ser controlada por estes individualmente; justificando assim, a atuação do estado pela administração da função pública de interesse comum da regulamentação do uso e ocupação do solo.

O mesmo raciocínio entretanto pode ser empregado para se fazer uma definição negativa da competência metropolitana; nos casos em que, por exemplo, for demonstrado que a expansão urbana não tiver tal qualidade, ou seja, for passível de ser

controlada pelo próprio município e não impactar de maneira relevante em outros municípios, não cabe a intervenção do estado. Feita esta ressalva é possível agora iniciar uma análise das atividades de gerenciamento da expansão urbana no caso específico da atuação do estado na RMBH.

Em primeiro lugar o procedimento da anuência, conhecida no âmbito do estado como anuência prévia, que consiste basicamente na procedimento de concessão de autorização para particulares executarem parcelamentos. Assim como todos aspectos da gestão metropolitana na RMBH de maneira geral, a sua prática tem raízes no PLAMBEL. O processo de emissão de diretrizes e aprovação de parcelamentos do solo foi inicialmente desenvolvido por esse órgão sob a prerrogativa fornecida pela lei complementar federal nº 14 de 1973 que à época instituiu a RMBH e estabeleceu como serviço comum de interesse metropolitano o uso do solo. O órgão a partir daquele momento e daquela prerrogativa então se engajaria no sentido ampliar sua atuação no sentido da regulamentação do processo de parcelamento, segundo Mares Guia, “a direção do Plambel procurava ganhar espaço e afirmar técnica e politicamente o órgão, o que explica seu interesse e empenho em atuar nessa área.” (GUIA, 1994, p.96). A processualística da concessão de anuências gradativamente se aperfeiçoaria e se tornaria mais abrangente, principalmente através de 2 convênios, um firmado com os cartórios da região metropolitana, que se comprometeram a não registrar parcelamentos sem a aprovação do PLAMBEL, e outro com o INCRA, que dava competência ao órgão metropolitano de intervir nas áreas rurais²².

O próximo marco para a concessão de anuência prévia foi o POS, estudo já comentado que, aprovado pela deliberação nº 03 de 10 de Agosto de 1976, embasado em todo um conjunto de estudos técnicos consubstanciou em um zoneamento metropolitano as diretrizes de ocupação do solo traçadas pelos planos mais abrangentes como o PDIES de 1975 e o EME. Não disciplinando especificamente a anuência mas constituindo-se um instituto normativo que a embasará, o POS constituía-se assim no planejamento do uso do solo na região metropolitana consubstanciado num ordenamento territorial. Toda a institucionalidade desenvolvida até então acabou sendo

²² Para mais informações ver GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 1994.

confirmada pela lei 6.766 de 1979, que formalmente estabeleceu a competência de concessão de anuência prévia.

Os requisitos que o POS impunha aos vários tipos de empreendimentos relacionados à expansão urbana, combinados a uma institucionalidade que afirmava a anuência prévia, geraram repercussões entre os agentes imobiliários e o cidadãos comuns, nem sempre no sentido que os planejadores inicialmente conceberam. O Plano não conseguiu se impor ao mercado da terra, toda a normatividade detalhada e estrita do estudo não corroborava para o atendimento de seus objetivos, notadamente um deles o da promoção de parcelamentos para camadas pobres da população; espaços vazios que receberam regulamentação para serem ocupados permaneceram relativamente vazios como resultado da especulação, que inflava os preços dos lotes; cresceram as pressões de ocupações irregulares, dentre outros efeitos. A situação que se configurou levou ao lançamento do “pacote de 79”, um conjunto de deliberações do PLAMBEL que de certa maneira fazia uma revisão do POS, flexibilizando seus controles. Faz-se aqui a observação de que, diante desse contexto de flexibilização, o POS não deve ser visto como um instrumento rígido, que acabou por ter de ser alterado em razão dessa qualidade; muito pelo contrário, o plano foi elaborado já com a previsão da necessidade de certa flexibilidade, que estabeleceu a sua revisão periódica de cinco em cinco anos, o pacote de 79 foi assim mais uma medida providencial em razão do contexto político que se configurou do que uma revisão conceitual de planejamento.

A questão das consequências não pretendidas da normatização e de sua aplicação é muito importante de ser aqui notada, inclusive por ter relação com o veio de críticas ao modelo de planejamento compreensivo referente à incapacidade do Estado de implementar e transformar em realidade as diretrizes e determinações dos planos. A partir deste momento também já fica teoricamente concebida a necessidade de uma atividade de regularização, servindo de curativo a esses “acidentes de percurso” não pretendidos.

Posteriormente o PLAMBEL toma iniciativas no sentido de tomar nota e intervir na questão do desatendimento por parte dos parcelamentos às normas devidas; é

o caso das pesquisas cadastro de parcelamentos da década de 80²³, que tinham por objetivo traçar o perfil desses empreendimentos nos municípios da RMBH, catalogando informações como se o empreendimento foi aprovado pelo município, recebeu anuência prévia, se já estava implantado, se já estava ocupado, etc...

Mares Guia também relata a atuação do órgão nesse sentido:

No caso de Belo Horizonte, a maioria dos loteamentos então aprovados já estavam totalmente ocupados, consolidados e dotados de toda a infraestrutura. Situação diversa era encontrada em outros municípios da Região nos quais os loteamentos irregulares dispunham, quase sempre, apenas de ruas abertas. É tendo como alvo estes últimos que o Plambel desenvolve a maioria de suas ações neste âmbito, com as quais a equipe da Coordenação de Expansão Urbana – agora menos pressionada pelo fornecimento de diretrizes e concessão de anuência prévia, dada a sensível queda na sua solicitação – irá ocupar grande parte do seu tempo, tendo como referência as normas estabelecidas pela Deliberação nº 22

(...)

Aprovada em maio de 1982, a Deliberação 22 tratava da regularização de loteamentos anteriores à 6.766, aprovados pelas prefeituras, implantados e não registrados. (GUIA, 1994, p.160)

Outros exemplos de iniciativas de regularização tomada à época foram o PRO-LOTE, Programa Metropolitano de Regularização de Loteamentos²⁴ e o Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte²⁵, elaborado pelo PLAMBEL. Fazendo um breve comentário sobre este último, é possível dizer que ele basicamente constituiu-se na estruturação de uma iniciativa da construção de infra-estrutura urbanística e de outras ações de apoio aos moradores das favelas do aglomerado metropolitano, segundo uma

²³ Exemplo é o cadastro de parcelamentos de Raposos: PLAMBEL; INCRA. CADASTRO de parcelamentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - município de Raposos. Belo Horizonte, 1984.

²⁴ PLAMBEL. Programa metropolitano de regularização de loteamentos – PRO-LOTE. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1983.

²⁵ PLAMBEL. Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1980.

prioridade estabelecida através de um cadastramento. O objetivo geral do programa era o de “promover a regularização de problemas fundiários, de habitação e serviços urbanos de comunidades favelada” (PLAMBEL, 1980, p.4); e se fundamentava no conceito de que “a favela constitui uma ESTRATÉGIA ESPACIAL desenvolvida por um contingente da população na sua luta pelo DIREITO À CIDADE” (PLAMBEL, 1980, p.4).

Interessante de se notar na construção teórica do programa é a relação traçada entre a formação e crescimento das favelas com a dinâmica perversa do mercado da terra, que exclui grande parte da população de menor renda do acesso um terreno próprio e dotado de infra-estrutura mínima. É abordado o próprio processo de formação urbana brasileira, marcado por uma crescente concentração tanto de capital quanto de pessoas que é geradora de uma série de problemas urbanos, como citado no estudo do programa:

- ocupação extensiva e descontínua do espaço
- supervalorização de áreas ocupadas
- permanente precariedade de grandes áreas quanto aos serviços de consumo coletivo
- estratificação e segregação social do espaço, onde a um só tempo coexistem situações altamente contraditórias - pobreza, traduzida nos assentamentos residenciais sem um nível mínimo das chamadas qualidades de vida, ao lado de assentamentos capazes de refletir a grande capacidade econômica de um pequeno estrato da população. (PLAMBEL, 1980, p. 39)

O programa percebe a sua intervenção nas favelas como uma atuação remediadora dos passivos que um modelo de organização urbana não evitou que fossem criados, sendo a irregularidade uma das manifestações desses passivos.

Sobre a fiscalização, na época do PLAMBEL esta talvez não estivesse institucionalizada, no sentido de se estabelecerem rotinas de vistoria, acompanhamento contínuo, operações organizadas, etc, vale novamente a contribuição de Mares Guia:

O Plambel não acompanha a execução das obras e a maioria das prefeituras também não o faz. Assim, de modo geral, tem-se a elaboração de projetos de

boa qualidade, mas nenhuma garantia de que os parcelamentos seja implantados de acordo com eles. (GUIA, 1994, p.129)

De forma geral pode-se dizer que nas décadas de 70 e 80 uma atividade de planejamento, aliada a uma política ativa de expansão e exigência da anuência prévia, serviu de valiosa experiência de planejamento metropolitano e sua aplicação na realidade da metrópole. Mesmo que falhas na concepção e desvios na sua implementação tenham ocorrido, foi desenvolvida uma cultura de gestão metropolitana, e também de gerenciamento da expansão metropolitana; institucionalizada em um órgão especificamente competente para aquela atribuição. Inclusive chegaram-se a desenvolver os primeiros esboços de uma atividade de regularização fundiária, à medida que as determinações normativas dos planos não eram efetivamente atendidas.

No contexto do movimento de redemocratização e do municipalismo, culminando na elaboração da Constituição de 1988, o PLAMBEL gradativamente é esvaziado técnica e politicamente. Mesmo que perdurasse por alguns anos nesse estado de enxugamento, talvez quando o planejamento metropolitano retornasse à agenda governamental, o órgão poderia se reerguer e resgatar, atualizar toda a rica experiência de gestão metropolitana. Infelizmente o PLAMBEL foi extinto em 1996 pela lei nº 12.153, suas competências, corpo técnico e bens separados e distribuídos entre a Fundação João Pinheiro, Instituto de Geociências Aplicadas, e antiga Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, num processo de esquiteamento, o que inevitavelmente implicou numa perda de construção institucional e um retrocesso para a gestão metropolitana na RMBH²⁶.

O caso da anuência prévia é exemplo do desvirtuamento dessa gestão; lotada na antiga SEPLAN após a extinção do PLAMBEL e posteriormente incorporada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, ela se

²⁶ De certa forma é possível considerar como causa da extinção do PLAMBEL a conjuntura política desfavorável tanto no país de modo geral quanto especificamente em Minas Gerais, e também a falta de reestruturação institucional, que foi uma das estratégias adotadas por outros órgãos metropolitanos em outros estados do país para sobreviverem ao momento de crise. Mais informações podem ser encontradas em: GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. A gestão na região metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

distanciou do planejamento metropolitano, que por si só já estava ficando desatualizado e obsoleto. Como observa Souza²⁷:

Assim podemos perceber que a partir da redemocratização, houve um esvaziamento da questão do planejamento metropolitano, que teve impactos notórios na questão da anuência prévia. Essa só se manteve devido à legislação que vinculava o estado para efetuar essa tarefa. Passou a ser apenas uma tarefa burocrática, e o planejamento metropolitano que circulava a anuência foi deixado de lado. (SOUZA, 2007, p.54)

Não há razão de ser para a anuência prévia sem um planejamento que lhe dê embasamento; sem este, seus objetivos e finalidades sistêmicos²⁸, os relacionados a uma regulação inicial sobre a expansão urbana de acordo com macrodiretrizes metropolitanas, não são atingidos. O mesmo argumento é válido para os outros dois componentes do gerenciamento da expansão urbana, a fiscalização e a regularização, que se tornam vazios, sem fundamentação, constituindo apenas procedimentos burocráticos sem sentido que somente sobrecarregam a tramitação dos processos no qual estão inseridos, pelo menos teoricamente.

Uma situação ilustrativa se configuraria na hipótese de determinados parcelamentos de um município de região metropolitana, serem fiscalizados quanto ao atendimento dos mesmos aspectos urbanísticos básicos, tanto pela administração municipal, quanto pela administração estadual, o que é plenamente desnecessário e representa um ônus para a administração pública. O município é o ente federado que tem genericamente a competência da promoção do ordenamento territorial, nessa sua competência ele acaba sendo responsável por fazer que seja respeitada toda a legislação urbanística pertinente, o que traz a responsabilidade da prática de todos os procedimentos instrumentais disponíveis, justamente os que aqui estão sendo abordados, a anuência, a fiscalização e a regularização.

²⁷ SOUZA, Daniel Ferreira de. Regulação Estadual do Uso do Solo Metropolitano. Belo Horizonte, 2007.

²⁸ Objetivos e finalidades sistêmicos podem ser definidos aqui como objetivos e finalidades de determinado elemento ou instituto interpretados em função de um sistema maior e para o completo bom funcionamento desse sistema; podem ser contrapostos a objetivos e finalidades setoriais ou atomistas, que dizem respeito a apenas àqueles do setor específico sem considerar seu encaixe e articulação com todos outros setores de uma organização.

Conforme já comentado na seção 2.3, somente justifica o estado diretamente regular e controlar o uso do solo no que esta atividade for qualificada como função pública de interesse comum, o que implica no reconhecimento de que está fora da alcance das capacidades da administração municipal, ou que gere impactos relevantes em outros municípios. Na ausência de um planejamento metropolitano que sirva de amparo, a regulação e controle de uso do solo, que tem caráter essencialmente instrumental, acaba por perder a sua orientação metropolitana, a sua conectividade com a função pública de interesse comum.

Entretanto, percebe-se que na prática, em relação às atividades de fiscalização e de regularização, esse desvirtuamento não é percebido como no caso da anuência. O motivo talvez seja que na realidade verifica-se a inexistência desses procedimentos no âmbito municipal, seja por falta de recursos, por falta de priorização na agenda governamental ou por simples omissão; dessa maneira, uma intervenção do estado que supostamente apenas repetiria algo que já é praticado, representando um entrave e ônus burocrático, acaba por ser uma iniciativa original, que acaba por gerar os benefícios do cumprimento da legislação urbanística, tarefa que de fato é competência do município. Por outro lado a anuência costuma ser praticada pelos municípios, não interessando aqui o motivo; o desvirtuamento da orientação metropolitana e ônus burocrático fica então claro quando o estado a “repete”.

Atualmente é possível identificar no âmbito do órgão competente pela condução da política urbana no Estado de Minas Gerais, a SEDRU, a existência de dois componentes do gerenciamento relativamente institucionalizados: os referentes à já citada concessão de anuência prévia, herdado da Secretaria de Planejamento, e a fiscalização de parcelamentos de maneira geral.

Esta última ganhou destaque recentemente com a construção do novo centro administrativo do estado. Percebido que sua construção no vetor norte da RMBH, geraria uma série de impactos na região, que não se limitariam a um ou outro município, sendo metropolitanos, foram estruturadas iniciativas em prol do controle e administração desses impactos, materializadas no Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Instituído pelo decreto nº 44.500 de 2007. O Plano, como seu próprio nome já diz, estabelece iniciativas a serem

desenvolvidas que visam lidar principalmente com impactos ambientais e urbanísticos decorrentes da construção do empreendimento; em especial à questão da fiscalização, temos o seguinte dispositivo do decreto:

Art. 3º O Estado de Minas Gerais, (...) promoverá a implantação de programas, projetos ou ações de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

§ 1º No cumprimento do disposto no caput será priorizado o Vetor Norte e a área de influência do Anel de Contorno Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio das seguintes medidas:

(...)

IX - fiscalização conjunta de empreendimentos e parcelamentos do solo na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Política Urbana e pelos municípios a que se refere o § 3º do art. 1º, com o apoio do policiamento ambiental da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; (MINAS GERAIS, 2007)

Dessa maneira em 14 de Novembro de 2007 foi realizada a primeira operação conjunta de fiscalização entre SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e SEDRU., em 2008 foram realizadas mais duas operações conjuntas, uma de 12 a 16 de Maio e a outra de 22 a 26 de Setembro. Essas operações contribuíram de certa maneira para a estruturação de um processo de fiscalização na SEDRU, que atualmente ainda está em desenvolvimento. Entretanto, a crítica do desvirtuamento da orientação metropolitana também é cabível aqui, uma vez não tendo o fundamento do planejamento metropolitano, a fiscalização não se configura como forma de controlar os impactos intermunicipais da construção do centro administrativos. Como tarefa que já devia ser desenvolvida pelos municípios há muito tempo e em toda a região metropolitana, ela apenas gera os benefícios do cumprimento da legislação urbanística básica na área em que ocorre.

Por sua vez a atividade de regularização atualmente não é institucionalizada, mas reconhece-se na iniciativa da elaboração de planos de

regularização fundiária para os municípios da RMBH uma oportunidade para sua institucionalização.

Todavia a simples elaboração de planos para os municípios não se amolda na competência do estado de intervenção na questão metropolitana, é necessário para isso uma coordenação a nível metropolitano, justificada pelo enquadramento do controle do uso e ocupação do solo com função pública de interesse comum, fugindo ao alcance dos municípios. Pensada a regularização de maneira integrada, como resposta aos efeitos não pretendidos e passivos gerados pela dinâmica de crescimento urbano, a elaboração de planos pode se constituir no primeiro passo para a institucionalização da regularização fundiária na RMBH enquanto de fato metropolitana, e responsiva às distorções metropolitanas.

Conforme visto, o gerenciamento da expansão metropolitana aqui traçado constitui-se a forma indireta da intervenção do Estado sobre a expansão urbana, que chega a ser a principal forma. Traçado o perfil de como é realizado hoje pelo estado, esbarra-se principalmente no problema da ausência do elemento que lhe daria suporte, o planejamento metropolitano, este que é essencial para o alcance das finalidades pretendidas. Constatase aqui que é neste último que podem ser encontrados a alusão para finalidades últimas e a decorrente percepção de benefícios. Espera-se que sua retomada se dê de fato e assim possa mobilizar efetivamente todo o aparato de gerenciamento da expansão urbana.

3.3 – Sistema de Informações Metropolitano

Com o objetivo de esclarecer a conceituação de alguns dos principais pontos relacionados a uma gestão metropolitana, já foram abordados nesta seção o planejamento metropolitano, que é o subsidiador direto desse tipo de gestão, e o controle da expansão urbana, que é uma importante instrumentalidade no sentido da regulação do uso e ocupação do solo. Complementando essa análise esta subseção trata da estruturação de um sistema de informações metropolitano, instrumentalidade essencial para a coordenação metropolitana em si. Também chama-se atenção para a importância e desempenho do sistema na função de auxiliar de alimentar o planejamento metropolitano.

As informações disponíveis atualmente sobre o uso e ocupação do solo nos municípios da RMBH estão desatualizadas, e, portanto, relativamente não aproveitáveis para a elaboração quaisquer planos que tenham por objetivo traçar alguma intervenção do Estado, como é o caso de programas de regularização fundiária. Nesse sentido, a atual atividade de elaboração de planos de regularização prevê a geração de uma série de informações sobre o uso e a ocupação do solo nos municípios que abrange. Justamente é essa produção de informações a questão principal da discussão, com foco na organização e integração destas num sistema; de fato há uma série de benefícios potenciais nessa integração, muitos deles no sentido tanto da contribuição para um aumento do suporte da gestão metropolitana na RMBH genericamente quanto da capacidade de gestão da regularização especificamente.

Entretanto, quando se passa à prática, verifica-se que, no caso atual, existe um fator complicador para a integração das informações. Conforme já comentado, como a SEDRU não dispõe de corpo técnico habilitado para a elaboração dos planos, atualmente estes estão sendo desenvolvidos por consultorias contratadas por meio de licitação. Em decorrência, as informações geradas não serão necessariamente integradas entre si e com a base de informações metropolitanas já existente; em vistas de se realizar essa integração, é necessário portanto o emprego de uma série de esforços no sentido de uma consolidação.

Uma vez tecidas essas considerações, cabe abordar, em primeiro lugar a questão teórica da conceituação de um sistema de informação, e também a sua relação com o planejamento.

Genericamente um sistema pode ser entendido como um conjunto complexo de elementos que se interrelacionam de alguma forma voltado para algum objetivo; definição essa clássica, podendo ser encontrada em Churchman²⁹:

Embora, diz êle, [o cientista da administração] a palavra “sistema” tenha sido definida de muitas maneiras, todos os definidores estão de acôrdo em que um sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades.” (CHURCHMAN, 1972, p.50).

Junto do conceito acima os autores comumente trazem a exemplificação do sistema de um animal, composto de várias partes que unidas mantêm a vida; isso remete à conceituação clássica de sistemas, feita por Bertalanfy a partir da biologia.

Deste conceito básico é possível fazer um detalhamento dos principais aspectos de um sistema. Segundo Churchman é possível adotar cinco perspectivas nessa análise, fazer cinco considerações sobre pontos básicos:

- 1 – Os objetivos e as medidas de rendimento
- 2 – O ambiente e as coações fixas
- 3 – Os recursos
- 4 – Os componentes
- 5 – A administração

Em primeiro lugar, já presentes na conceituação básica, os objetivos totais são as finalidades últimas do sistema, aquelas cuja busca é a justificação para a existência daquele. Chama-se atenção para que, na definição destes, devam ser consideradas as capacidades e limitações do sistema, de forma que os objetivos postos sejam de fato alcançáveis, sejam plausíveis e deve-se sempre ter em mente um

²⁹ CHURCHMAN, C. West. Introdução a teoria dos sistemas. 2. ed. Petropolis: 1972.

esclarecimento quanto aos verdadeiros objetivos, que de fato sejam anunciados os realmente perseguidos. Diretamente associada aos objetivos podem ser concebidas medidas de rendimento, que se prestam justamente a avaliar o atingimento dos objetivos do sistema, atribuindo a este uma nota ou qualificação de bom ou mal funcionamento.

Podendo ser associadas ao cumprimento de metas, essas medidas de rendimento são muito importantes, uma vez que permitem a realização de avaliação da adequação e funcionalidade do sistema em um dado contexto. Um sistema de informações metropolitano, por exemplo, em relação ao objetivo de subsidiar o planejamento metropolitano poderia ter como medida de rendimento a presteza e relevância das informações, apresentadas numa classificação de 0 a 10; em relação ao objetivo de disponibilizar aos municípios informações metropolitanas que sirvam de referência para o desenho de políticas urbanísticas municipais, a medida de rendimento seria por exemplo a quantidade de consultas e emissão de relatórios gerenciais para os usuários.

O segundo aspecto, o ambiente do sistema, não é propriamente integrante deste, mas referência para a sua operacionalização. Ambiente pode ser considerado tudo o que “está fora” do sistema, e de certa maneira é relevante em relação a este no sentido de interferir no alcance dos seus objetivos; em razão de apresentar tanto os elementos sobre os quais objetiva o sistema intervir quanto outros aspectos que afetam a sua operação. Elementos de fora do sistema que não apresentam influência neste não têm razão para ser percebidos como do ambiente, sua existência é sem importância. Pode-se dizer que essencialmente essas interferências apresentam-se como coações, como contingências ao funcionamento do sistema, sendo essas fixas, à medida que por definição não podem ser mudadas pelo sistema, uma vez que provindas do ambiente.

Por sua vez os recursos e componentes são elementos intrínsecos ao sistema. Os primeiros são todos os meios disponíveis para o alcance dos objetivos; dessa perspectiva fica evidente a sua importância e a necessidade de seu controle, no sentido de que sejam gastos da forma mais eficiente possível. Ao abordar a questão do controle dos recursos, Churchman aponta diretamente para a funcionalidade de um sistema que trabalhe com informações:

Para o cientista da administração o enfoque sistêmico implica a construção de “sistemas de informação administrativa” que registrarão a informação importante para fins de tomada de decisões e especificamente contarão a mais rica história a respeito do uso de recursos, inclusive as oportunidades perdidas. (CHURCHMAN, 1972, p.62)

Quanto aos componentes tem-se que estes são as várias partes do sistema, que funcionam conjuntamente em prol do funcionamento do todo. Essa divisão acontece em razão da necessidade de se avaliar o desempenho das separadas partes e a contribuição destas para o desempenho do todo, como ressalta Churchman:

A finalidade última do pensamento com relação aos componentes é descobrir esses componentes (missões) cujas medidas de rendimento são verdadeiramente relacionadas com a medida do rendimento do sistema global. Uma aspiração óbvia é a de que à medida que o rendimento de um componente aumenta (conservando-se igual tudo o mais), deveria também aumentar a medida do rendimento do sistema total. (CHURCHMAN, 1972, p. 68)

O último aspecto, a administração do sistema, é talvez o mais importante em relação ao desenho de políticas públicas ao nível metropolitano; como efetiva gestão do sistema é a atividade que gerencia e modula o sistema em vistas do atendimento de suas finalidades. Ainda segundo Churchman:

A administração de um sistema trata da criação de planos para o sistema, isto é da consideração de todas as coisas que temos discutido, as finalidades globais, o ambiente, a utilização de recursos e os componentes. A administração determina as finalidades dos componentes, procede à alocação de recursos e controla o rendimento do sistema. (CHURCHMAN, p. 69)

O trecho acima insere na administração do sistema a noção de planejamento. Este é demonstrado como o elemento definidor do sistema, que molda as suas características de acordo com os critérios julgados adequados. Juntamente com o ambiente, o planejamento determina coações fixas para o sistema.

Tal dinâmica de coações pode ser entendida claramente na teoria da hierarquia cibernética. A teoria estabelece a existência de dois tipos de influências

sofridas pelos sistemas de maneira geral; a primeira relativa a fatores condicionantes, os ligados às coações concretas impostas pela realidade (como as impostas pelo ambiente), e a segunda relativa a fatores de controle, determinados pela exigência de conceituações mais abstratas, como a atividade de planejamento. Na formação dos sistemas essas influências se manifestam de maneira inversamente proporcional, ou seja, quando relativamente uma é grande a outra é pequena e vice-versa.

Parsons³⁰ é um autor que usa a noção da hierarquia cibernética na caracterização de subsistemas do sistema de ação social. Em primeiro lugar, em linhas gerais o sistema da ação social é aquele que determina a prática de ações; os subsistemas por sua vez são quatro, como identifica o autor:

Consideramos os sistemas sociais como os constituintes do sistema mais geral de ação; os outros constituintes primários são os sistemas culturais, os sistemas de personalidade e os organismos comportamentais. Os quatro são abstratamente definidos com relação ao comportamento concreto de interação social. (PARSONS, 1974, p. 15)

O subsistema cultural é o que na hierarquia cibernética recebe maior influência dos fatores de controle e portanto menor influência dos fatores condicionantes, ele é o responsável pela manutenção do padrão das relações sociais; o subsistema social em relação ao cultural recebe menos influência dos fatores de controle e mais dos condicionantes, ele é responsável pela integração societária; o subsistema de personalidade recebe ainda menos influência dos fatores de controle e menos dos condicionantes, é responsável pela realização dos objetivos sociais; por fim o último subsistema, o organismo comportamental, é responsável pela adaptação e recebe a maior influência dos fatores condicionantes e a menor dos fatores de controle. Não se pretende aqui adentrar-se na discussão dos subsistemas do sistema de ação, o objetivo da exposição desta teoria é apenas trazer uma referência para a interpretação de um sistema de informações metropolitano..

³⁰ PARSONS, Talcott. Sociedades : perspectivas evolutivas e comparativas. São Paulo: Pioneira, 1969. ; e também PARSONS, Talcott. O sistema das sociedades modernas. São Paulo: Pioneira, 1974.

Doravante um sistema pode ser considerado basicamente um todo, sujeito a influências, composto de elementos específicos articulados. Especificamente um sistema de informação constitui um sistema que lida com informações, as interrelacionando-as e vinculando-as, formando uma organização, que, seguindo critérios pré-definidos, se orienta no sentido de constituir certa presteza, no sentido de cumprir alguma finalidade.

Um sistema de informações metropolitano pode ser entendido como aquele sistema responsável pela organização e disponibilização de certas informações particulares. Estas são úteis como base para a tomada de decisões por parte do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para essas regiões.

Como órgão de gestão metropolitana que se prezava, o PLAMBEL desenvolveu internamente um sistema de informações metropolitano, que se prestou tanto para a elaboração dos estudos que o órgão viria a desenvolver quanto para outros fins. Uma iniciativa no sentido da estruturação desse sistema foi o estudo de 1979 denominado SIPLAM – Sistema de Informação para o Planejamento Metropolitano³¹.

O estudo tinha como incumbência o fornecimento de subsídios para a formação organizada do SIPLAM – Sistema de Informação para o Planejamento Metropolitano . Que basicamente constituía-se de um sistema para apoiar a tomada de decisões no âmbito do PLAMBEL no exercício de sua competência de regulação na Região Metropolitana. Como consta no próprio estudo:

O sistema de informações para o Planejamento Metropolitano – SIPLAM da RMBH pretende ser um conjunto estruturado de elementos humanos, técnicos e metodológicos com o objetivo de estabelecer e manter uma rotina de fluxo de dados e informações entre a realidade da RMBH e o processo decisório a atuar sobre a mesma e de realimentação necessária para a avaliação das evoluções ocorridas, sejam as previstas e desejadas pelo planejamento ou as decorrentes de outros fatores não previstos ou até indesejados. (PLAMBEL, 1979, p.14)

³¹ PLAMBEL. SISTEMA de Informacao para o Planejamento Metropolitano - SIPLAM. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1979.

Diante da literatura sobre sistemas, especialmente em relação à teorização de Parsons, talvez o ponto mais importante do estudo seja a discussão sobre “definição de design” sobre a qual se funda, que realiza um esclarecimento sobre a concepção teórica adotada para sua construção. Primeiramente o estudo esclarece os modelos existentes, importando aqui somente o de fato adotado para a construção do SIPLAM, o referente ao “enfoque Administrativo/Planejamento”. Segundo definição constante no estudo, o enfoque

Baseia-se na constatação de que grande parte dos dados requeridos pelo planejamento estão em arquivos administrativos de diversas entidades. O desenvolvimento de um sistema de informações para o planejamento envolveria a captura e organização destes dados, bem como a complementação de dados não obtíveis nas fontes existentes por meio de pesquisas específicas de campo. (PLAMBEL, 1979, p. 12)

No âmbito do sistema da ação social, essa concepção guarda maior semelhança com o subsistema que desempenha a função integradora. Assim como o subsistema social, o sistema de informações para o planejamento metropolitano, conforme pensado no SIPLAM, tem função integradora; essa definição é da maior relevância pois tendo ela como parâmetro é que são estruturados todos os componentes internos do sistema.

Uma dos reflexos da adoção da referência da função integradora é o foco no trabalho de informações secundárias³², constatação já prevista no estudo do SIPLAM:

O desenvolvimento de um sistema de informações para o planejamento urbano integrado, segundo as regras do bom senso, deve utilizar todo o potencial que esses dados possuem e só recorrendo aos primários quando absolutamente indispensáveis. (PLAMBEL, 1979, p.30)

³² Sucintamente a divisão entre dados e informações primários e secundários é devida a sua procedência direta ou indireta; enquanto os dados primários são obtidos diretamente através de pesquisas, ou seja, sendo dados de “primeira mão”, os dados secundários são obtidos indiretamente, através de consultas a pesquisas ou levantamentos já realizados por outras instituições, ou seja, sendo dados de “segunda mão”.

De fato, é de se esperar de uma entidade metropolitana, que tem competência de atuação de certa maneira coincidente com a dos municípios, sendo a diferenciação, uma questão de escala, aproveite ao máximo as informações já produzidas e administradas por esses entes, realizando sobre estas apenas um esforço de consolidação e sistematização. Dessa forma podem ser concentrados recursos na obtenção de informações primárias relevantes para a gestão metropolitana, através de pesquisas que já sejam orientadas para uma visão integrada da Região Metropolitana. Exemplo desse tipo de pesquisas são as Origem e Destino, sobre as quais será tecido comentário mais à frente.

O trabalho de integração, compatibilização e consolidação das informações secundárias torna-se pois central em um sistema integrador como o SIPLAM. O subsistema responsável pela efetivação da integração, conforme previsto no estudo era o SOP – Subsistema Operacional, responsável por processos como a coleta, sistematização e processamento de dados, e serviços de arquivamento e recuperação de informações. Este subsistema pode ser interpretado no contexto da ação social como o subsistema mais próximo das coações concretas da realidade, o subsistema responsável pela adaptação ao ambiente em última análise, o organismo comportamental.

É preciso esclarecer que o SOP e o SIPLAM eram concepções abstratas de sistemas, não necessariamente constituindo órgãos ou repartições de órgãos públicos. Entretanto logicamente qualificado como sistema metropolitano, havia a necessidade de ser controlado por alguma estrutura organizacional da entidade governamental responsável pela gestão metropolitana à época – o PLAMBEL; essa instância era o SIDOC – Sistema de Informações e Documentação, uma coordenação do órgão metropolitano que em última análise representava o próprio SOP.

O SIDOC era composto por três subcoordenações que de certa maneira dividiam numa concepção matricial as tarefas previstas para o SOP: uma primeira de pesquisa, responsável principalmente pela alimentação do sistema com novos dados, sejam eles de outras fontes ou produzidos diretamente através de pesquisas, e responsável também por uma codificação, um tratamento inicial de dados no sistema;

uma segunda de processamento de dados, responsável pelo desenvolvimento de sistemas computacionais e pela organização e distribuição das informações de maneira geral; e por último uma terceira coordenação de documentação, responsável genericamente por todo arquivamento e padronização final, resgatando aquilo que fosse necessário à medida que surgisse demanda.

Característica notável do sistema de informações metropolitano que também é orientada pela função de integração é a constante recorrência ao uso e controle de toda uma variedade de mapas. O SIPLAM apresentava um subsistema, o chamado Subsistema Cartográfico Metropolitano – SCM, que organiza internamente: mapas básicos (subdivididos em mapas do sistema cartográfico nacional do estadual, mapas básicos do subsistema cartográfico metropolitano e plantas cadastrais), mapas temáticos e fotografias. Ora, fica claro que uma das características de um sistema de informações metropolitano, pelo seu evidente caráter urbanístico é ter de lidar com informações cartográficas, constituindo a integração e articulação destas numa necessidade para a regularização fundiária mais que nunca.

O trabalho com mapas é interessante pois é uma forma direta de se trabalhar o ordenamento territorial, objeto importante do planejamento urbano e metropolitano. As normas jurídicas que formam o ordenamento se tornam palpáveis, acessíveis, principalmente quando traduzidas em mapas. Hoje chama-se atenção para a relativa simplificação para o gerenciamento de informações espaciais, não há mais a necessidade da manipulação e gerenciamento de documentos com mapas de diferentes instâncias administrativas, mapas temáticos, plantas, fotografias, etc.

Com as novas tecnologias de informação, todas as informações geoespaciais podem ser guardadas em bases de dados de computadores e manipuladas através de softwares de geoprocessamento; via de regra não há necessidade de mapas, desenhos, fotos e plantas impressos, que têm elaboração, manuseio e armazenamento relativamente mais custosos e menos ágil. A manipulação de arquivos digitais inclusive tem o benefício do recurso do georeferenciamento; ele é uma poderosa ferramenta capaz de, através de um sistema de coordenadas, relacionar as bases de dados em termos de sua localização precisa, o que facilita em muito a consolidação e articulação de informações fragmentadas, atividade bastante recorrente em um sistema de

informações metropolitanas. As informações geoespaciais podem também ser articuladas com outros tipos de informações, gerando produtos derivados como uma vasta variedade de mapas temáticos.

São manifestamente grandes as alterações proporcionadas pelas tecnologias de informação na área específica dos sistemas de informações geoespaciais, sem dúvida os recursos disponibilizados são de grande valia, devem ser portanto incorporados e aproveitados pela administração pública o máximo possível.

Resgatar aqui um estudo como o SIPLAM é interessante pela referência a um sistema de informações metropolitanas, este que foi concebido à época que talvez tenha sido o auge do planejamento metropolitano na RMBH, planejamento que por sua vez pressionava a sua funcionalidade uma vez que demandava constantemente alimentação. Há utilidade de se analisar o SIPLAM também pelo esclarecimento da estrutura básica de um sistema de informações metropolitanas como responsável por uma função integradora; tendo essa em mente, é possível vislumbrar a atuação da entidade metropolitana em relação à coordenação de planos de iniciativas diversas, como as de regularização fundiária.

Deixando-se o SIPLAM de lado e trazendo o foco da análise para os dias de hoje, atesta-se que assim como o planejamento metropolitano, o sistema de informações que lhe acompanhava também sofreu desestruturas com a extinção do PLAMBEL. Entretanto persistiram alguns elementos do sistema que já estavam institucionalizados, e por isso não acompanharam o órgão metropolitano em sua extinção. A pesquisa Origem e Destino é um claro exemplo.

É interessante analisá-la pois constituiu-se numa pesquisa de foco essencialmente metropolitano, e, em razão disso, apresenta uma série de características voltadas à alimentação de um sistema de informações metropolitanas. Essa perspectiva justifica a sua existência como produtora de informações primárias em um sistema essencialmente integrador, que trabalha preferencialmente com informações

secundárias. Conforme é exposto no relatório final da quarta edição da pesquisa, realizada nos anos de 2001 e 2002³³:

A pesquisa Origem e Destino é designação genérica dada a um conjunto de levantamentos realizados de 10 em 10 anos para aferir estruturas de deslocamentos da população e mercadoria na Região Metropolitana, bem como reavaliar os padrões de articulação dos diferentes lugares que caracterizam a área conurbada metropolitana. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p.2)

Também cabe chamar atenção para o seu objetivo geral, a saber:

O objetivo geral dessa pesquisa é produzir informações básicas necessárias para uma maior racionalidade do sistema de planejamento de transporte e trânsito metropolitanos, bem como aprofundar o estudo das razões que determinam a estrutura urbana da RMBH e das condições de vida das pessoas que usufruem do espaço metropolitano, seus moradores e visitantes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p.6)

A busca por uma visão integrada da Região é facilmente percebida quando analisa-se o segundo objetivo geral, o relativo ao estudo das razões da estrutura urbana; razões essas que no aglomerado deixam de ter caráter local e passam a ter caráter metropolitano. A delimitação de unidades espaciais³⁴ usada na pesquisa é um instrumento que demonstra claramente a percepção da estruturação do espaço.

Em especial a delimitação das macrounidades, as unidades espaciais maiores e que agregam uma maior quantidade de dados, é interessante como exemplo de visão integrada da aglomeração metropolitana. A partir do critério adotado do compromisso com o processo de metropolização são estruturadas 8 macrounidades. Não

³³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. PESQUISA Origem e Destino 2001-2002 relatório consolidado. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v.1.

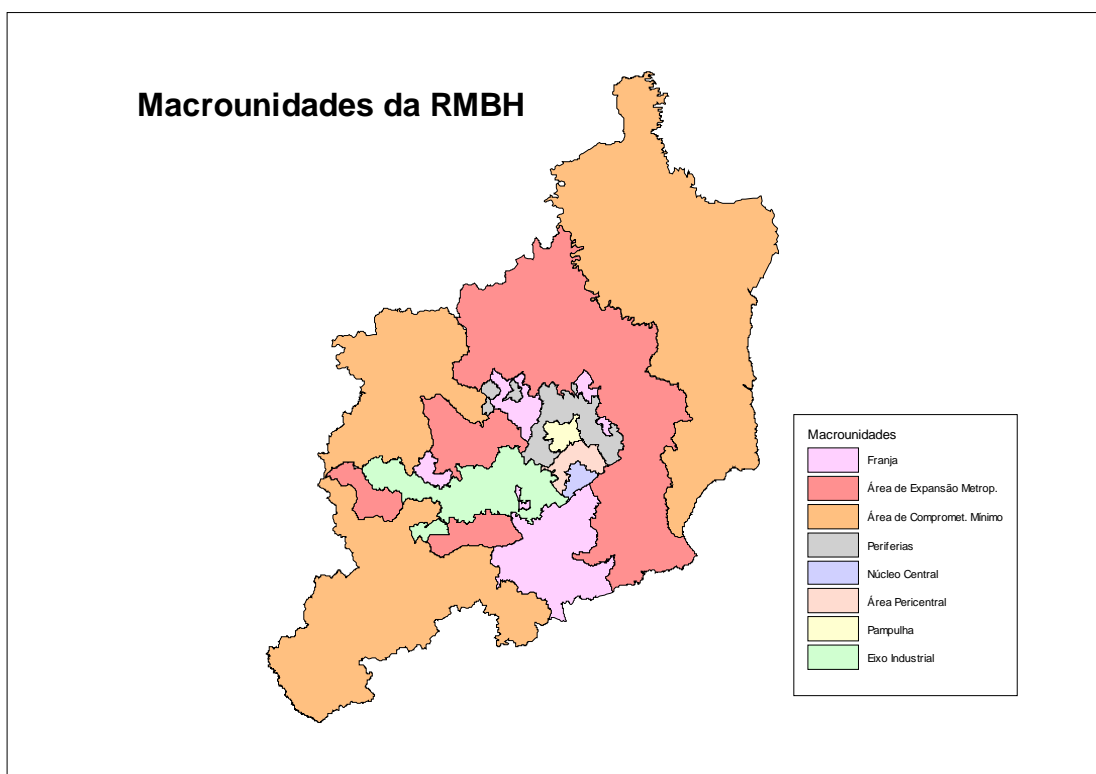
³⁴ Unidades espaciais são delimitações físicas de espaços em um determinado território; novas podem ser concebidas para receberem dados objetivos de pesquisas por exemplo. O setor censitário X, o bairro Y, o complexo Z e o município W assim como delimitado em sua lei de perímetro, são exemplos de unidades espaciais; a essas podem ser atribuídas informações, como população, densidade, atendimento por água e esgoto, etc.

se pretendendo aqui adentrar no seu processo de formação, cabe aqui a título de ilustração um pequeno comentário sobre elas:

O Núcleo Central, instalado nos limites da planta original de Aarão Reis, é o espaço central do aglomerado, que guarda as principais centralidades políticas, econômicas, comerciais, sendo o espaço das elites metropolitanas. A Área Pericentral é a macrounidade que circunda o núcleo central, sendo o espaço da classe média e de progressiva exclusão da população de menor renda. O Eixo Industrial, se projetando no sentido Oeste pelos eixos das BR-381, BR-262 e BR-040 é primeiro espaço de modernização econômica da metrópole, encabeçada pelo desenvolvimento industrial. A Pampulha, assim como o Eixo Industrial, representa um espaço de modernização da metrópole, com seus equipamentos institucionais metropolitanos, notadamente o aeroporto, o complexo de lazer, a cidade universitária e o complexo esportivo. As Periferias são essencialmente áreas com pouca infra-estrutura que abrigam a população carente, sendo esparsas e descontínuas no território. As Franjas são áreas de vocação ainda indefinida, estando sujeitas a transformações à medida que os processos metropolitanos as atingirem. A Área de Expansão Metropolitana, abrangendo principalmente a sede dos municípios em processo de integração, constitui-se no espaço onde se dão as maiores pressões do movimento de expansão urbana, consubstanciado principalmente nos processos de parcelamento. Por fim, a última macrounidade, a da Área de Comprometimento Mínimo, abrange o território no qual a metropolização não alcança, devendo ser entendida portanto apenas pelos processos locais.

Na figura a seguir é possível ver todas as 8 e as suas localizações na metrópole:

Figura 3.4: As macrounidades da RMBH



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH. Belo Horizonte: FJP/FAPEMIG, 2007.

As macrounidades, como unidades espaciais criadas a partir do critério do comprometimento são exemplos de orientações para o pensar metropolitano. Esse tipo de unidades espaciais são desenhadas para se amoldar a um sistema de informações metropolitano.

Além da questão das unidades espaciais, outra que merece destaque ao se falar em sistema de informação metropolitano é a referente à construção de uma série histórica, particularmente em razão do interstício de tempo decorrido no qual houve o desaparecimento da gestão dessa qualidade. Uma série histórica pode ser compreendida como uma complexo de informações de diversos períodos, integrado e compatibilizado no sentido de propiciar análises de diversas variáveis no decorrer do tempo

Em qualquer área de conhecimento, e a gestão metropolitana não é exceção, a prestação de uma série histórica pode ser entendida como o fornecimento da oportunidade para que se reflita e revise as ações praticadas no passado e os seus efeitos

pretendidos e não pretendidos, num processo de aprendizagem contínua. A partir de uma análise das experiências e das trajetórias analisadas, é que se consegue aprender de maneira geral e tomar providências para que os erros do passado não se repitam; e sem dúvida a análise de uma série histórica pode se dar de maneira bem mais efetiva quando pode ser acompanhada de perto através da instrumentalidade de um sistema de informação bem organizado e completo.

Nesse sentido, já era apontado no relatório da pesquisa *Origem e Destino* de 2002:

A busca de informações atualizadas e contextualizadas no âmbito do espaço metropolitano deve-se nortear pela máxima validade e fidedignidade, de modo a garantir a configuração de séries históricas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p. 5)

Com este pensamento foi elaborado o relatório da Fundação João Pinheiro/FAPEMIG intitulado “Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH”³⁵, que, aproveitando a série histórica decorrente das pesquisas *Origem e Destino*, faz análise dos processos sócio-econômicos inerentes ao espaço metropolitano que contribuem para a formação de homogeneidades e desigualdades.

Discutindo outras inovações nos dias de hoje temos o SIRUS – Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo, ainda em implantação, que é um sistema de informações cujo propósito inicialmente é reunir numa mesma base as informações de todos os 34 planos diretores dos municípios da Região Metropolitana. Exercício tal que demanda esforços de compatibilização; a medida que é desenvolvido também revela uma série de incongruência nos zoneamentos; em última análise o sistema é articulado, para à medida que se expande, estudar ou sugerir propostas de regulação integrada, tais como o zoneamento metropolitano

O SIRUS traz grande potencial de auxílio à política metropolitana de regulação do uso do solo. Sua interface com outros sistemas e outras informações

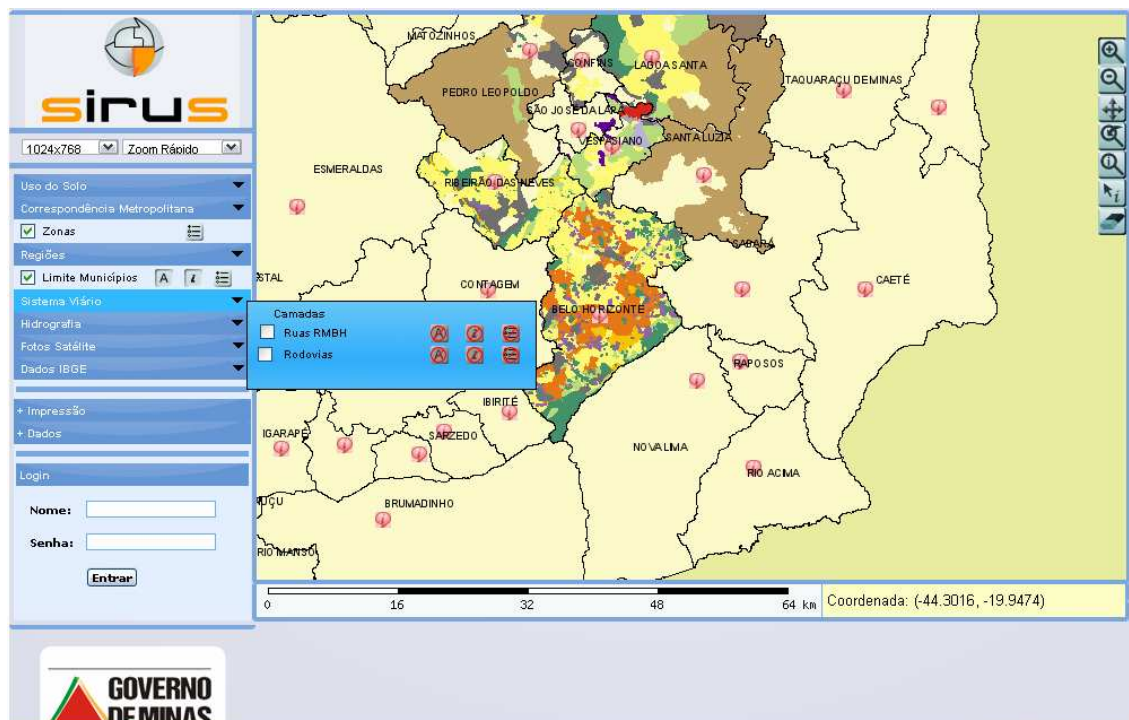
³⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH*. Belo Horizonte: FJP/FAPEMIG, 2007.

também é planejada, inclusive é cogitado que ele receba as informações resultantes da atual elaboração de planos de regularização fundiária. Um ponto bastante positivo na sua concepção é a facilidade e transparência na articulação do ordenamento territorial, uma vez que é voltado para o uso por parte dos municípios, o sistema contribui para a conscientização desse ordenamento e também ajuda na adoção do compromisso do seu respeito por parte desses entes.

A integração no SIRUS é um aspecto bastante interessante; colocando frente a frente os diferentes zoneamentos adotados e outras informações correlatas, os municípios adquirem maior visibilidade de suas situações no cenário metropolitano e adquirem um meio hábil para detectar as suas contradições e semelhanças. A transparência de modo geral contribui para a causa metropolitana.

A título ilustrativo, uma imagem da versão ainda inicial do sistema, disponível na internet:

FIGURA 3.5 – Navegação no SIRUS



Fonte: <www.tectran.com.br/sirus> acesso em 11/09/2008.

Entretanto ressalta-se que o SIRUS pode ser considerado apenas uma única iniciativa para a estruturação de um sistema de informações metropolitano apto a

subsidiar o planejamento. De uma perspectiva de análise de sistemas, ele pode ser considerado apenas um subsistema, que no caso engloba o controle territorial do espaço legal e ilegal, e realiza uma certa articulação dos planos diretores municipais (servindo de alguma maneira a uma política de regularização, mas não a outras). Sozinho não tem condições de subsidiar o planejamento e gestão metropolitanos; um sistema de informações para o planejamento metropolitano na RMBH de fato não pode ser reduzido ao SIRUS, caso contrário sua funcionalidade seria manifestamente deficiente, há a necessidade de toda uma gama de outras informações e articulações.

A atual retomada do planejamento metropolitano na RMBH “ressuscita” uma série de necessidades institucionais, uma delas a estruturação de um sistema de informações institucionais. Iniciativas como a do SIRUS são louváveis no sentido de contribuir para o resgate de todo o aparelho de gestão metropolitana.

Um sistema de informações metropolitano é uma grande instrumentalidade para a gestão metropolitana; no limiar do processo de retomada do planejamento metropolitano a constituição de tal sistema torna-se essencial.

4 – A PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIOS

As seções anteriores deste trabalho foram dedicadas ao esclarecimento da questão regularização fundiária e da gestão metropolitana. Feito isso, esta seção tem como objetivo trabalhar a percepção dos benefícios da coordenação metropolitana na regularização fundiária, especificamente no que diz respeito à atual elaboração de planos para os municípios da RMBH.

Em primeiro lugar é necessário conceituar benefício. É possível dizer inicialmente que este é aquilo que traz o bem; é ligado a uma noção de imperativo moral, uma imposição de perseguição ligada à questão ética (apenas deixa-se essa constatação registrada, não é objetivo desta seção o aprofundamento nos conceitos de ética e moral).

A origem da palavra benefício pode ser identificada na palavra do latim *beneficium*, que por sua vez pode ser interpretada como a fusão de duas outras, *bene*, que significa bem numa noção adverbial, e *facere*, um verbo que significa fazer, executar. Doravante é possível entender benefício como aquilo que faz, que executa o bem.

Dessa primeira caracterização é possível dividir o conceito em dois, seguindo duas perspectivas distintas, uma primeira subjetiva e uma segunda objetiva. Na perspectiva subjetiva, a percepção de benefícios é essencialmente relativa, se constituindo a partir preferências e valorações individuais, variando, portanto, de pessoa para pessoa. Dessa maneira, determinadas consequências de um fato em relação a uma pessoa podem ser percebidas como benefícios ou não dependendo das características individuais de personalidade. A relatividade do benefício subjetivo, entretanto, não é óbice para sua identificação e estudo; apenas há a necessidade, caso se opte trabalhar com esse tipo de benefício, de se realizar previamente um esclarecimento das valorações tomadas como base.

Entretanto por ser diretamente dependente da valoração individual, a identificação subjetiva de benefícios não se presta a ser aplicada do ponto de vista de entidades abstratas ou objetivas como organizações. Não é possível entender o que são

benefícios para entidades abstratas simplesmente através de valorações subjetivas, pelo simples motivo de, no caso, estas não existirem. É necessária uma delimitação objetiva e de certa maneira arbitrária do que é o benefício para a organização; assim sua identificação se torna possível por meio da averiguação do enquadramento do caso concreto à convenção criada. Nesse sentido é que se concebe o benefício da perspectiva objetiva, identificando-se através de um parâmetro pré-fixado.

Para se responder à pergunta: “quais os benefícios de uma coordenação metropolitana aplicada à elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH?”, é preciso fixar o pressuposto de com relação a quem ou ao que estabelecem-se os benefícios; no desenvolver deste trabalho esse pressuposto se mostrou bastante aparente, mas nada impede que se faça sua explicitação. Como o tema abordado passa por análises de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, o benefício aqui considerado é o relativo aos destinatários genéricos dessas políticas, ou seja, toda a sociedade; como esta pode ser entendida como uma construção abstrata para se entender uma realidade, verifica-se que, neste caso, benefício não pode se dar no sentido subjetivo mas apenas no objetivo.

A concepção de benefício para coletividade a seu turno relaciona-se com a noção de justiça e de bem comum, este entendido como o bem que alcança a todos indistintamente e atemporalmente³⁶. Assim, no sentido de fazer, do latim *facere*, podem ser considerados benefícios tudo aquilo que, faz, leva, provoca, ou faz caminhar-se na direção do bem comum. Doravante, identificar os benefícios da coordenação metropolitana aplicada à elaboração de planos de regularização fundiária para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte significa identificar que efeitos essa coordenação traz no sentido de propiciar a persecução do bem comum.

Posto isso, um segundo passo é a identificação das convenções e parâmetros utilizados para o apontamento do bem comum no âmbito do tema relacionado à coordenação metropolitana e à regularização fundiária – a condução de políticas urbanísticas por parte do Estado. Talvez a maneira mais eficiente de se buscar

³⁶ Na sua dimensão atemporal, o bem comum atinge a todos não somente no presente mas como também no futuro; dessa maneira não pode ser considerado como gerador de bem comum algum fato que traga vantagens para os que vivem no presente às custas dos que viverão no futuro.

essas convenções seja através de uma análise justamente das normas jurídicas pertinentes ao tema.

Em primeiro lugar a Constituição Federal; em seus artigos 182 e 183 está contida regulamentação mais ampla para as políticas urbanísticas no Brasil. Como é estabelecido em seu artigo 182:

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.

(...)

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

É de importância fundamental a noção de função social da propriedade urbana. No contexto do espaço urbano, pode-se dizer que esta é a que traz maior aproximação com a noção de bem comum; fazendo-se cumprir a função social no âmbito das políticas urbanísticas, de fato caminha-se para a realização do bem comum. Comentando sobre a função social, Maria Sylvia Di Pietro a relaciona com o bem comum:

Em relação à propriedade privada, o princípio da função social, inspirado na doutrina social da Igreja, representa uma reação contra a concepção individualista do direito de propriedade privada e corresponde às concepções ideológicas que vêem na propriedade não apenas um direito individual, mas também uma função – a de servir de instrumento para a consecução do bem-comum. (WAGNER JUNIOR, 2004, p. 562)

Nesse raciocínio, a conexão da função social com o bem comum traz para esta última a noção de imperativo moral. A função social da propriedade resta, portanto, como algo que deve ser perseguido pelo Estado, sendo a condução de uma política pública urbanística o instrumento hábil a essa persecução no espaço urbano.

Em relação à função social e a sua aplicabilidade nas políticas urbanísticas, cabe chamar atenção para a lei 10.257 de 2001, o chamado Estatuto da Cidade; ele trouxe importantes instrumentos jurídicos e urbanísticos, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira. É bastante extensa a discussão sobre o estatuto e todos os institutos que o acompanham, entretanto, pelo assunto não ser diretamente pertinente a este trabalho, apenas deixa-se a observação de sua importância e a sua conectividade com o a concretização do cumprimento da função social da propriedade.

O segundo ponto que cumpre destacar é o relativo à questão metropolitana, especialmente como tratada na Constituição Estadual. Como já visto, a noção aplicável mais importante é a de função pública de interesse comum, vista como a âncora para o exercício da competência metropolitana. A administração integrada das funções públicas de interesse comum pode ser considerada como via de efetivação do bem comum nas metrópoles; através dela é que se torna possível a geração de benefícios comuns a toda a RM.

Dentre as funções, aquela na qual talvez seja mais fácil visualizar a promoção da função social seja a da organização do ordenamento territorial. Dessa perspectiva, a regulamentação e controle dos uso e ocupação do solo tem o papel de evitar distorções urbanas, assegurando que os usos e ocupações possam entrar em equilíbrio, de maneira a concomitantemente gerar o equilíbrio das funções urbanas e a geração de qualidade de vida para os cidadão metropolitanos.

Num último nível de análise, o exercício da administração das funções de interesse comum é de incumbência de um aparato de gestão metropolitana. Esse aparato, como já abordado, tem em seu cerne o planejamento metropolitano, apoia-se num sistema de informação e tem como importante instrumentalidade na promoção do ordenamento territorial o gerenciamento da expansão urbana, nele abrangida a regularização.

Nesse sentido, é possível chegar finalmente à percepção dos benefícios de uma coordenação metropolitana aplicada à elaboração dos planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH. Constituem-se como benefícios todos aqueles

efeitos da coordenação que levam à adequada estruturação de uma gestão metropolitana, sendo eles: a contribuição para a formação de um sistema de informações metropolitano, através do manejo das informações produzidas na elaboração dos planos; a contribuição para o desenvolvimento de uma atividade gerenciamento da expansão urbana a nível metropolitano, através de um esforço inicial de articulação dos planos; e por fim a contribuição para a retomada do planejamento metropolitano, através de toda a experiência obtida.

5- CONCLUSÃO

Na última seção foi definida a resposta para a questão chave fixada. Em suma há um benefício principal para a coordenação metropolitana dos planos – a contribuição para a construção de uma gestão metropolitana na RMBH apta a gerar para essa, em última escala, o bem comum. No entanto, fora do âmbito da pergunta, também foram encontrados algumas questões importantes; cabe, portanto, realizar nessa conclusão um balanço desses pontos críticos.

Neste trabalho foram feitas principalmente duas investidas articuladas entre si, uma primeira no tema da regularização fundiária e uma segunda no tema da gestão metropolitana. A questão da percepção de benefícios ocupou-se mais em ser referência do que propriamente um conteúdo a ser discutido.

Viu-se que a regularização fundiária é uma questão complexa. As desconformidades do uso e ocupação são bastante variadas e de complicado controle; reduzindo tal complexidade a um nível mais palpável, na atual atividade de elaboração dos planos para os municípios da RMBH adotou-se a concepção de irregularidade fundiária como aquela relacionada com a posse e o registro em cartório. A perspectiva mais interessante da irregularidade é a que a interpreta como distorção de um planejamento contido em um ordenamento territorial, a regularização representaria assim uma iniciativa de correção dessa distorção.

Adentrando-se na questão da gestão metropolitana, em primeiro lugar, atesta-se pela importância do planejamento dessa natureza; sem esse torna-se bastante difícil a condução integrada de quaisquer políticas. Na sua ausência o melhor que pode tentar se fazer é fixação por alto de um conjunto de diretrizes para condicionar certa ação a ser mais facilmente recebida pelo planejamento na ocasião de sua volta; iniciativas como a estruturação do SIRUS são justamente concebidas nesse sentido.

O momento atual é de retomada do planejamento metropolitano, há uma tendência de resgate de toda uma cultura institucional criada no passado por órgãos como o PLAMBEL. Aproveitar esse momento para repensar as políticas que o estado desenvolve na RMBH, como é o caso da regularização fundiária é uma grande

oportunidade que deve ser aproveitada; não só no caso da regularização, mas como também no caso de todas as políticas que o Estado de Minas Gerais desenvolve e que pode vir um dia a desenvolver para as Regiões Metropolitanas.

REFERÊNCIAS

- 1 BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no Município.
- 2 BICALHO, Solano. **Planejamento metropolitano: mudanças e novos rumos**. Belo Horizonte, 2002.
- 3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- 4 _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.
- 5 _____. 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..
- 6 _____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
- 7 CHURCHMAN, C. West. **Introdução a teoria dos sistemas**. 2. ed. Petropolis: 1972.
- 8 IPEA; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2002.
- 9 FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- 10 FERNANDES, Edésio. **Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas**. In: LARANJEIRA, Adriana de A. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Cambridge (Mass.): Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- 11 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH**. Belo Horizonte: FJP/FAPEMIG, 2007. 2 vol.
- 12 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. PLAMBEL. **Esquema metropolitano de estruturas**. Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 1974.
- 13 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Pesquisa Origem e Destino 2001-2002 relatório consolidado**. Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 2004. v.1.
- 14 GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **Planejamento Metropolitano, Democracia e Mercado**. Revista dos Transportes Públicos, SÃO PAULO - SP, v. 1, n. 78, p. 69-82, 1998.

- 15 MACHADO, Gustavo Gomes. **A questão metropolitana; o impasse institucional no Brasil e em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2002.
- 16 GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. **O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 1994.
- 17 MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989.
- 18 _____. Lei nº 11.474, de 26 de maio de 1994. Dispõe sobre a reorganização da autarquia de planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL – e dá outras providências.
- 19 _____. Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007. Institui o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.
- 20 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2007-2023**. Belo Horizonte: SEPLAG/MG, 2007.
- 21 MINTZBERG, Henry. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- 22 PARSONS, Talcott. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974.
- 23 _____. **Sociedades: perspectivas evolutivas e comparativas**. São Paulo: Pioneira, 1969.
- 24 PLAMBEL. **Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1975.
- 25 _____. **Plano de ocupação do solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1976.
- 26 _____. **Sistema de Informação para o Planejamento Metropolitano - SIPLAM**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1979.
- 27 _____. **Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1980.
- 28 _____. **Programa metropolitano de regularização de loteamentos - PRO-LOTE**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1983.
- 29 _____. **Ano 15: O resultado de um convênio**. Belo Horizonte, 1986.
- 30 _____. **O mercado da terra na região metropolitana de Belo Horizonte**. 2.ed.rev. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1987.

- 31 PLAMBEL; INCRA. **Cadastro de parcelamentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - município de Raposos**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1984.
- 32 REGULARIZAÇÃO da Terra e Moradia: O que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- 33 ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- 32 SOUZA, Daniel Ferreira de. **Regulação Estadual do Uso do Solo Metropolitano**. Belo Horizonte, 2007.
- 33 WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa. **Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abre Dallari**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ANEXO

Entrevista realizada dia 30/10/08 com a equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária do Município de Vespasiano

Entrevistados:

Yara Landre Marques – Arquiteta Urbanista, Coordenadora da Elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária de Vespasiano

Leandro de Aguiar e Souza – Arquiteto Urbanista

Transcrição dos trechos relevantes:

Marcus: (Realiza exposição sobre o tema que é abordado neste trabalho, Yara realiza faz comentário)

Yara: (...) a região metropolitana deve ser pensada como um todo, até porque as áreas objeto de regularização são fruto da periferação das metrópoles, fazem parte do mesmo processo. Até hoje nós estávamos discutindo e digitando isso em um documento que estamos fazendo; o processo que atinge Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia, é o mesmo, o relativo ao vetor norte; assim como Igarapé e Ibirité abrangidos em um outro processo. Existem processos de periferação nos diversos setores de crescimento urbano e pelo menos dentro do mesmo vetor eles devem ser articulados.

(...)

Essa idéia de um pensamento único ou pelo menos uniforme, porque único acho impossível, de um pensamento uniforme, uniformizado, para os diversos vetores eu acho interessante.

Em relação a Vespasiano, Vespasiano está particularmente numa situação diferenciada, apesar de historicamente ter se constituído como uma periferia igual a qualquer periferia. O fato de se ter o centro administrativo vizinho a Vespasiano cria uma dinâmica nova e uma expectativa nova na região. A regularização nesse caso vem resolver problemas fundiários, mas vem também de alguma forma, dentro de um processo de revalorização daquelas áreas. O que significa também expulsão de parte da população, acredito que uma parte da população quando tiver com sua posse

regularizada e esses terrenos tendo preço de mercado aumentado, pode haver a expulsão de parte dessa população na parte do município que está próxima do centro administrativo

Leandro: Na porção Sul-Sudoeste do município. E complementando a fala da Yara, além do centro administrativo, nós temos Vespasiano por ser um município territorialmente pequeno perto dos demais ali vizinhos, o fato do município ser vizinho do centro administrativo cria um impacto maior, praticamente em toda a porção Sul-Sudoeste, do município, que é uma área bastante adensada, onde está o Nova Pampulha, o Morro Alto, a Favela do Alho, a favela do Cruzerinho, o Novo Horizonte. Junto com isso a própria Linha Verde e o projeto do Rodoanel se consolidando, esse impacto fica ainda mais amplificado. A dinâmica municipal está totalmente modificada, porque ela se associa ao empreendimento do Centro Administrativo mais essas duas vias esses dois eixos viários de alta velocidade,

Yara: E também altamente indutores de uso do solo de grande porte,

Leandro: Como o industrial e o uso relacionado a serviços

Marcus: Como vocês foram contratados, como funcionou a contratação?

Yara: A Fundação Israel Pinheiro – FIP é uma OSCIP (Organização Social de Interesse Público). As OSCIPs são constituída dentre outros objetivos para desonerar o Estado de algumas estruturas e infra-estruturas administrativas. A FIP tem um núcleo sede e equipes de várias áreas, na área ambiental, na área de saneamento, na área urbana... Em cada projeto então ela mobiliza uma equipe, e nesse caso (plano de regularização para Vespasiano) somos nós, que somos consultores da FIP.

(...)

Marcus: Eu gostaria de ouvir de vocês sobre a estruturação geral de elaboração do plano

Yara: A primeira coisa vem do Plano Diretor. Porque no Plano Diretor nós percebemos que no município de Vespasiano necessitava-se de um aporte dessa natureza (no sentido

do estabelecimento de ações de regularização). Em relação as etapas de trabalho: primeiro vem a elaboração de uma metodologia...

Leandro: O Plano Diretor indicou onde eram as área irregulares. No diagnóstico do Plano já existia um capítulo que fazia uma discussão sobre essas áreas irregulares; em sua lei fala-se da importância de se priorizar a elaboração de um plano de regularização fundiária e depois implementar-se esse plano. Depois foi feita uma parceria do governo federal com o governo do estado e com a prefeitura, foi feita uma licitação, que se deu na SEDRU, (...) participamos dessa licitação e ganhamos. Todo esse processo gerou a metodologia, que é o plano de trabalho. (...) Temos então a primeira etapa, que é a metodologia, na qual são definidas as ações a serem empreendidas durante o processo, que seria o produto 01, o produto 02 é a caracterização e análise geral das áreas...

Marcus: Como foi a análise geral?

Leandro: Ela foi pautada em pesquisa de campo, entrevistas, junto a atores locais, a técnicos da prefeitura. Fizemos um trabalho que foi a evolução histórica da população; nós usamos uma imagem aérea de 89, uma imagem de satélite de 2004 e outra de 2007, fizemos uma comparação, analisando como as áreas irregulares estavam se desenvolvendo, onde estavam se adensando, mais ou menos, ou quais áreas eram mais consolidadas. Depois é a consolidação do produto 03 que estamos finalizando agora

Marcus: Que é o relatório detalhado?

Leandro: Na verdade o produto 03 abrange essas áreas que foram caracterizadas (no produto 02) e é feito um diagnóstico sócio-ambiental, do que seriam as áreas de risco e a ocupação de áreas verdes, fizemos um delineamento do perfil sócio-econômico, nós fizemos também uma pesquisa amostral junto à população com uma amostra aproximadamente de 5%. Se trata de um delineamento do perfil sócio-econômico. Essa pesquisa foca os principais casos encontrados, tudo isso aponta para um item no produto 03 que chama classificação de irregularidades, e essa classificação das irregularidades na verdade é um quadro resumo por área, que identifica a área, o número de domicílios; infra-estrutura como percentual de asfaltamento de iluminação pública, água, luz,

esgoto; e quais as principais irregularidades fundiárias encontradas, se é uma área verde ocupada, se é uma área pública, se é uma área privada, se é um fundo de vale

Yara: Isso se dá porque a ação para a regularização, que ocorre depois, ou a remoção, quando não for possível regularizar, vem dessa classificação tipológica das irregularidades.

Marcus: Então resumidamente quais são essas principais classificações?

Leandro: Ocupação de áreas de risco geológico, ocupações de fundo de vale, de áreas institucionais, de áreas verdes; situações de bairros que iniciaram o processo de aprovação mas este foi interrompido por algum motivo (...). Temos também bairros sem área institucional, sem área verde, como o caso do condomínio da Alameda dos Coqueiros, que é uma gleba que foi totalmente parcelada e ocupada por lotes. Temos também situações como o bairro Jardim Daliana, que é um bairro que tem lotes de 360 m², vias implantadas, uma área verde destacada; por algum motivo esse processo (de aprovação na prefeitura) foi interrompido, o empreendedor então desistiu dele, implantou o loteamento e vendeu os lotes

Yara: E esses lotes em termos de qualidade não difere dos parcelamentos regulares

Leandro: Por exemplo o Serra Dourada, que é um parcelamento vizinho ao Jardim Daliana, este não difere deste em termos de qualidade urbana. A única diferença deles é que um é regular enquanto o outro não. Regular no sentido de ser aprovado pela prefeitura.

Yara: O que nós estamos considerando como pertinente à regularização é o registro em cartório. O Jardim Daliana (Os lotes do bairro) não têm registro em cartório, (...) essa é a única irregularidade existente ali.

Leandro: Nós temos outros exemplos como o bairro Santa Cruz, que é um bairro que concluiu a aprovação na prefeitura, mas a gleba apresentava problema de espólio, que está aberto até hoje.

Marcus: Eu gostaria que vocês me ajudassem a esclarecer sobre os âmbitos da irregularidade, e por exemplo o caso das construções?

Yara: Nós não estamos trabalhando com isso (com o caso das irregularidades de construções). A primeira irregularidade que é comum a todos esses espaços abordados é que eles não tem registro no cartório. Outra irregularidade que pode se superpor a essa é a relativa à ocupação de áreas que não podem ser ocupadas, como as institucionais, verdes, fundo de vale, de proteção permanente. A primeira irregularidade pode ser sanada mas a segunda não pode, não é possível titular alguém que está na APP (Área de Proteção Permanente), essa é uma irregularidade que se superpõe à primeira mas que inviabiliza a regularização da primeira. Existe outro caso referente a ocupação de áreas da COHAB; terrenos públicos não podem ser regularizados, entretanto essas áreas foram doadas para o município, e este então nestas áreas pode proceder a um processo de regularização e de requalificação, o que seria intransponível no caso foi resolvido pela ação da COHAB que realizou a doação ao município. A área municipal é ilegal e irregular, mas no bojo de um projeto de requalificação urbana, essa irregularidade pode ser enfrentada, o que leva à titulação.

Marcus: Eu toquei no tema das construções porque vejo outro âmbito da irregularidade.

Yara: Essa irregularidade não entra (na abrangência do plano) porque a regularização é fundiária, da terra, (considera-se a irregularidade que diz respeito à posse do terreno e o registro na repartição pública competente) nós não estamos tratando da irregularidade das construções.

Leandro: Em relação por exemplo ao Código de Obras e Posturas Municipal, que seria a lei municipal que rege a matéria.

Yara: Eu até ousaria dizer que neste caso teríamos o município inteiro irregular. Ou talvez 90%.

Marcus: Explique-me mais sobre essas normas de edificação.

Yara: Existe o Código de Obras e o Código de Normas e Posturas. Quando vai se fazer uma edificação, faz-se um projeto que é sujeito a uma aprovação, para receber um alvará de construção, um habite-se quando concluída a construção.

Leandro: Esse projeto deve ser feito de acordo com o zoneamento, ligado ao zoneamento ligado à lei de parcelamento, ocupação e uso do solo. Todas essas leis são vinculadas ao plano diretor.

Yara: Essa irregularidade (relativa aos usos e ocupações), é uma irregularidade individual. É possível num terreno registrado fazer-se uma obra irregular; não é possível em um terreno irregular do ponto de vista fundiário realizar uma obra legal, porque não é possível entrar (com o processo) na prefeitura para requisitar a aprovação. Quando se procede então à regularização fundiária (da posse do terreno) abre-se caminho para a regularização da edificação dos processos construtivos. Mas isso não é objeto do nosso trabalho. (...) Os usos desconformes e outras irregularidades não estão no bojo deste projeto.

Leandro: Isso é trabalhado em outro processo. Por exemplo, em Belo Horizonte há alguns anos atrás, realizou-se um processo amplo de regularização de edificações para a concessão do habite-se; houve um trabalho bem amplo em edificações localizadas em bairros como o Caiçara e outros que tinham índices altos de desconformidade relativa às edificações, no qual foi realizado um processo para que essas edificações fossem aprovadas. Ali não foi feito um processo de regularização fundiária (referente à posse da terra); os terrenos eram regulares, tinham escritura e registro. (...) É muito interessante a colocação, porque quando discutimos isso (o contraste da irregularidade) sob a ótica da cidade formal, com as ruas regulares, ortogonais ou não, essa situação (do não cumprimento da legislação pertinente) é muito clara; entretanto quando se trabalha em áreas com altos índices de informalidade na ocupação e uso do solo esse limite (entre a regularidade e a irregularidade) é mais tênue, porque tem-se por exemplo situações de lotes de 200m² com altos índices de reparcelamento, com muitas unidades (habitacionais) dentro do mesmo terreno. A discussão (sobre a regularidade) do terreno e da edificação torna-se então algo bastante vinculado, tem-se unidades muito pequenas, o terreno fundiário praticamente torna-se equivalente à área da construção; seria o caso das vilas e favelas.

Marcus: Eu queria justamente era esclarecer melhor essa questão dos âmbitos da irregularidade, acho que já ficou mais claro. (...)

Yara: Em relação à primeira irregularidade, a fundiária (relativa à posse), o seu saneamento vai permitir o relativo às outras irregularidades. Se não houver a posse da escritura, o registro do terreno, qualquer outra regularização não é possível. Embora é bom que se diga que boa parte dos lotes irregulares pagam IPTU; em Vespasiano é até mais flexível (essa questão do pagamento do IPTU), em Belo Horizonte por exemplo não há imóvel que não apresente pagamento de IPTU, pelo menos um valor simbólico. O fato de ser irregular (o lote) não implica no não pagamento do IPTU. O estabelecimento comercial que está desconforme ele pode ter um alvará de funcionamento. A Secretaria da Fazenda e outros órgãos competentes que emitem os licenciamentos de funcionamento quase nunca são os mesmos que tomam conta da regularidade dos assentamentos em relação a lei de uso do solo e ao Código de Obras e Posturas. Tomando conta do Código de Obras tem-se a Vigilância Sanitária, que aborda um item do Código, esta costuma ser mais ativa. Hoje também há uma vigilância de zoonoses.

(...)

Marcus: Acho interessante a idéia da regularização como meio do Estado de atuar na questão urbana, não somente através dela mas também usando a anuência e a fiscalização.

Yara: Na minha experiência nenhuma prefeitura fiscaliza com competência. Existe algum nível de fiscalização, mas com competência não conheço nenhuma prefeitura que fiscalize.

(...)

Marcus: E em relação ao diagnóstico, a identificação das irregularidades, como serão organizadas e disponibilizadas as informações?

Yara: Primeiro nós identificamos todas as áreas que tem esse nível de irregularidade (o nível da posse), criamos grupos por homogeneidade, esses grupos foram a base para a

distribuição da pesquisa. Foi feita essa pesquisa, que é domiciliar, com a aplicação de questionários, que abrange mais ou menos 5% do total de habitantes. A partir daí tem-se o que podemos chamar de tipologias das irregularidades, organizadas por área. (...) `Nós estamos trabalhando com agrupamentos de bairros, que nós chamamos de unidades sócio-ambientais; essas unidades são caracterizadas.

(...)

Marcus: Na próxima semana ocorrerão audiência para a apresentação desses diagnósticos?

Yara: Sim, hoje inclusive estávamos trabalhando na identificação de áreas possíveis para os reassentamentos.

Marcus: Depois dessa fase das audiências e dos diagnósticos, será procedido à elaboração do plano?

Yara: Sim, parte-se para a elaboração das diretrizes e depois para a elaboração do decreto que precede o processo de regularização, de titulação; o processo de titulação é um outro trabalho, que acontece numa fase posterior a essa, e é (abrangido) por outra licitação. Nós procedemos até a elaboração das diretrizes e do decreto.

Marcus: E esse decreto irá instituir o Plano Municipal de Regularização Fundiária?

Yara: Sim, com as características que nós identificamos no processo. Para o enfrentamento de tais irregularidades, para o enfrentamento de tais e tais objetivos, cria-se o decreto, poderá o poder municipal usar da desapropriação, da operação urbana, do consorciamento, da doação, do direito de preempção para poder fazer frente a essas irregularidades.

Marcus: Voltando à questão metropolitana, vocês percebem, vêem possibilidades de interação entre os planos de regularização?

Leandro: Sim, a SEDRU tem promovido seminários ligados ao tema, isso já é uma forma de integração entre os planos.

Yara: Entre as equipes técnicas, o que vai resultar na integração entre os planos.

Leandro: É uma integração de equipes na qual há diálogos sobre os procedimentos adotados, sobre os produtos gerados, as metodologias.

Marcus: Eu também penso na possibilidade da integração dessas informações geradas em um sistema.

Yara: Com a extinção do PLAMBEL, tecnicamente não há quem faça essa abordagem metropolitana; institucionalmente há o Conselho da Região Metropolitana, mas ele hoje não tem suporte técnico para isso. (...) No momento atual não existe uma formulação metropolitana, inclusive respaldada em competências legais. Tem-se alguma formulação feita pelo Estado, respalda por competências que tem relativas a políticas públicas urbanas; mas não há especificamente esta instância metropolitana respaldada em competências metropolitanas.

Marcus: Não é possível fazer-se uma integração metropolitana pela ausência de um órgão técnico, mas nada impede que algo possa ser pensado para preparar-se uma integração (em vista da expectativa de criação da Agência Metropolitana). Os Planos estão sendo elaborados hoje e há uma oportunidade.

Yara: Há um diálogo, como o entre todos que estão trabalhando no vetor norte. Acredito que haja no vetor Oeste, há esse diálogo. Não acho que os planos sejam discrepantes, as experiências (de elaboração) são semelhantes. (...) Também há um esforço da SEDRU de articular isso (a elaboração dos planos), e tem sido bem-sucedido.

Marcus: Bem, acho que é só; acho que foi bem proveitosa a entrevista. Obrigado Leandro, obrigado Yara.

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1.1 – Estrutura da Pergunta-Chave..... | 13 |
| Figura 2.1 – Âmbitos da Irregularidade..... | 25 |
| Figura 3.1 – Esboço da Estrutura do Planejamento Compreensivo | 52 |
| Figura 3.2 – Esboço da Estrutura do Planejamento Estratégico..... | 53 |
| Figura 3.3 – Gerenciamento da Expansão Urbana | 62 |
| Figura 3.4 – As Macrounidades da RMBH | 85 |
| Figura 3.5 – Navegação no SIRUS..... | 87 |