

Pensar Metropolitano

As Funções Públicas de Interesse Comum

Belo Horizonte | 2021

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
DA REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Romeu Zema Neto
Governador

Paulo Eduardo Rocha Brant
Vice-Governador

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Fernando Passalio de Avelar
Secretário de Estado

Guilherme Augusto Duarte de Faria
Secretário-Adjunto

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Diretora-Geral

Charliston Marques Moreira
Diretor de Planejamento Metropolitano Articulação e Intersetorialidade

Maria da Glória de Melo Pinheiro
Diretora de Regulação Metropolitana

José César Máximo Faria
Chefe de Gabinete

Gabrielle Sperandio Malta
Chefe do Núcleo para Assessoramento Técnico Especial

PENSAR METROPOLITANO: AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Belo Horizonte
Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
2021

Organização

Gabrielle Sperandio Malta - Núcleo para Assessoramento Técnico Especial (NATE)

Clarice Gonçalves do Vale - Núcleo para Assessoramento Técnico Especial (NATE)

Projeto gráfico e editoração:

Francielle Cristina Ferreira Cota - Assessoria de Comunicação

Agência de Desenvolvimento da RMBH

Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais

Rodovia Papa João Paulo II, 4001

Prédio Gerais, 11º andar

Bairro Serra Verde - Belo Horizonte, MG - CEP 31630-901

www.agenciarmbh.mg.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de
Belo Horizonte

Pensar Metropolitano [livro eletrônico] : as
funções públicas de interesse comum / Agência de
Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo
Horizonte ; organização Gabrielle Sperandio Malta,
Clarice Gonçalves Santos do Vale. -- Belo Horizonte,
MG : Clarice Gonçalves Santos do Vale, 2021.

PDF

ISBN 978-65-00-36852-9

1. Administração pública 2. Desenvolvimento urbano
sustentável - Belo Horizonte, Região Metropolitana de
(MG) 3. Habitação - Belo Horizonte, Região
Metropolitana de (MG) 4. Planejamento urbano - Belo
Horizonte, Região Metropolitana de (MG) I. Malta,
Gabrielle Sperandio. II. Vale, Clarice Gonçalves
Santos do. III. Título.

21-95529

CDD-711.4

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Planejamento urbano 711.40981

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Apresentação

Iniciativas governamentais conjuntas enaltecem crescimento econômico de Minas Gerais

Minas Gerais é um estado múltiplo, reunindo muitas cidades e regiões de características distintas. Como servidor público, tenho orgulho em exaltar as potencialidades dessa unidade da federação que é um mosaico de capacidades e desafios. Ao mesmo, como gestor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico na execução de planejamento estratégico do Governo de Minas, o estado vem alcançando índices históricos em atração de investimentos, batendo recordes ao longo de 21 meses de gestão do governador Romeu Zema. Esse valor acumulado impacta 52% da população do estado, o que significa que um em cada dois mineiros será ou já está sendo influenciado positivamente por esses investimentos.

As ações da Sede, especialmente aquelas relacionadas à execução dos eixos atração de investimentos, desestatização e desburocratização, vêm ganhando robustez no trabalho integrado junto à Agência RMBH. A parceria tem sido fundamental na interlocução com os 34 municípios integrantes da Grande BH. Seja participando de reuniões e assembleias, seja ouvindo as principais reivindicações dos municípios para uma ação planejada e conjunta na melhoria do ambiente de negócios do programa Minas Livre Para Crescer.

A assinatura de decretos de liberdade econômica por prefeitos de 29 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) comprova que Minas Gerais é o estado amigo do empreendedor. A adesão dos municípios também consolida a atuação conjunta entre Sede e Agência RMBH, já que o documento estabelece uma série de ações que potencializam o desenvolvimento econômico, garantindo um ambiente mais seguro e fácil para quem empreende em Minas Gerais.

A Agência RMBH também é grande parceira da Sede no incremento do Programa de Lideranças para a Retomada Econômica, iniciativa do Governo de Minas conduzida pela Fundação João Pinheiro (FJP) com o apoio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indi e ARMBH e que tem por objetivo apoiar prefeitos, secretários de desenvolvimento econômico e outras lideranças econômicas locais no desenvolvimento das competências necessárias para a identificação, criação e entrega de soluções para recuperação econômica pós-Covid-19. Especificamente para o programa, a ARMBH contribui com o conteúdo de planejamento urbano, importante disciplina para o desenvolvimento econômico e socioambiental para os municípios.

O trabalho integrado entre Sede e Agência RMBH promoveu a revisão de procedimentos administrativos para melhorar o fluxo processual, trazer transparência ao processo, simplificar e modernizar o licenciamento urbanístico no Estado, por meio da publicação dos decretos 48.253 e 48.254, ambos de agosto de 2021. Ainda nesta esteira, a ARMBH contribuiu com a simplificação do ambiente de negócios com a revogação de atos normativos não pertinentes. Desde o início dessa gestão, foram 107 atos normativos revogados, sendo 72 portarias e 35 resoluções.

Por fim, nos últimos meses, a Agência RMBH empenhou esforços e estudos no que tange às Matrizes de Origem e Destino de Cargas e Passageiros, com utilização de dados e modernas ferramentas, para destacar a importância de políticas de mobilidade, mas também para ações de planejamento urbano metropolitano que resultarão em iniciativas de desenvolvimento econômico para a região e também para todo o estado. Desdobramentos desses estudos e trabalhos da ARMBH são esperados para surtir efeito na medida em que a agência tem se integrado com as equipes da Sede, Seinfra, FJP e Indi.

Fernando Passalio de Avelar

Secretário de Estado

Secretaria de Desenvolvimento Econômico

Apresentação

Para gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH –, criada pela Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973, a Constituição Mineira de 1989 estabeleceu um arranjo composto pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e pela Agência de Desenvolvimento – Agência RMBH –, entidade que possui a nobre missão de apoiar tecnicamente o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, na perspectiva de uma governança interfederativa.

Nesse sentido, a Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a RMBH, define a necessidade de desenvolvimento de ações, no escopo do arranjo mineiro, que repercutam além do âmbito municipal e que provoquem impacto no ambiente metropolitano em 12 (doze) eixos estruturantes de políticas públicas de abrangência extramuros: **I) transporte intermunicipal; II) sistema viário de âmbito metropolitano; III) funções relacionadas à defesa contra sinistro e à defesa civil; IV) saneamento básico; V) uso do solo metropolitano; VI) aproveitamento dos recursos hídricos; VII) distribuição de gás canalizado; VIII) cartografia e informações básicas; IX) preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; X) habitação; XI) sistema de saúde; e XII) desenvolvimento socioeconômico.**

Este volume da Revista Pensar Metropolitano se debruça sobre essas funções públicas de interesse comum estabelecidas como prioritárias pelo legislador mineiro, conceituadas pelo Estatuto da Metrópole – Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 –, como a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

A gestão compartilhada é o caminho mais sólido para a pavimentação da consciência metropolitana, em especial, na terceira maior região metropolitana do Brasil, segundo dados populacionais divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), integrada por 34 municípios e por um Colar de entorno com outros 16 municípios atingidos pelo processo de metropolização.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte desempenha papel de destaque no cenário nacional, dada sua relevância política e socioeconômica, mas, igualmente, em razão da modelagem técnico-jurídica que embasa a atuação do arranjo constitucional metropolitano desde a sua concepção, mediante compartilhamento de responsabilidades e adoção de ferramentas inovadoras de governança interfederativa.

Mila Batista Leite Corrêa da Costa

Diretora-Geral

INTRODUÇÃO - <i>Clarice Gonçalves Santos do Vale e Gabrielle Sperandio Malta</i>	1
O ERRO DE AARÃO REIS: POR QUE O PLANEJAMENTO COMPARTILHADO DO USO E OCUPAÇÃO É TÃO RELEVANTE PARA A RMBH? - <i>Gustavo Gomes Machado</i>	12
ESTRUTURA ECONÔMICA DA REGIÃO GEOGRÁFICA INTERMEDIÁRIA DE BELO HORIZONTE NO PERÍODO 2010-2018 - <i>Raimundo de Sousa Leal Filho e Thiago Rafael Corrêa de Almeida</i>	25
AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NA RMBH A PARTIR DA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE - <i>Diego Pessoa Santos</i>	39
TRANSPORTE NA RMBH: REFLEXÕES SOBRE O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO - <i>Humberto Alvim Guimarães</i>	51
HABITAÇÃO: O DESAFIO DE UMA FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM ESTRUTURANTE EM UM ESPAÇO METROPOLITANO DESIGUAL - <i>Nubia Elaine Costa Lorenzoni</i>	65
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS - <i>Gabrielle Sperandio Malta</i>	76
A RMBH E O CAMINHO PARA A SEGURANÇA HÍDRICA - <i>Fernanda Cristina Ferreira Lobo e Leopoldo Ferreira Curi</i>	92
A INDUÇÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA EM POLÍTICA CULTURAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: PERSPECTIVAS, DESAFIOS E PROPOSTAS - <i>Ana Cristina C. Pontes e José de Oliveira Júnior</i>	106
O IMPACTO DO TELETRABALHO NA ORGANIZAÇÃO URBANA E NAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM - <i>Pedro Henrique Marinho de Oliveira e Renata Lan Goulart de Souza</i>	118

INTRODUÇÃO:

Gestão Metropolitana e o Papel da Agência RMBH na Governança das Funções Públicas de Interesse Comum

Clarice Gonçalves Santos do Vale

Gabrielle Sperandio Malta

A questão urbana brasileira é de grande complexidade, tendo em vista que a expansão capitalista nos países desenvolvidos se deu de forma gradual, enquanto nos territórios da periferia mundial, como a América Latina, este processo foi acelerado e deveras intenso. Nesse contexto, as cidades passaram por uma conurbação rápida e a infraestrutura presente nestas localidades não era suficiente para tamanho acréscimo populacional. Ao lado do avanço das indústrias, viu-se a intensificação dos processos de expulsão das populações de baixa renda das áreas centrais, do subemprego e da escassa oferta de serviços públicos comuns.

Para além do processo de urbanização, viu-se, também de forma acelerada, o processo de metropolização das cidades brasileiras. De forma geral, a literatura trata as metrópoles como espaços urbanos onde o limite local ultrapassa a barreira formal de demarcação, compartilhando benefícios e desafios em escala (ROMANELLI; ABIKO, 2011). Nas metrópoles, a gestão dos serviços públicos feita apenas em nível local torna-se inviabilizada, uma vez que estas unidades compartilham entre si as necessidades por serviços urbanos. Os problemas metropolitanos são inerentes à lógica urbana capitalista, e os instrumentos tradicionais de planejamento e gestão das cidades brasileiras se esgotaram rapidamente após a abertura econômica dos anos 1980.

Dentro desta perspectiva, observa-se a necessidade de coordenação entre as esferas governamentais, de âmbito local, estatal e nacional, em prol da execução das políticas públicas metropolitanas. Este compartilhamento de responsabilidades demanda um arranjo institucional de gestão coeso, sistema com grandes desafios à colaboração quando o fator federalismo é incluído neste processo, onde cada uma

das esferas de governo possui competências específicas.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, pioneira na descrição dos novos arranjos democráticos de gestão, as Lei Complementares Estaduais nº 88 e nº 89 de 12 de janeiro de 2006 estabeleceram o arranjo institucional metropolitano, contando com um sistema legislativo robusto de gestão, participação e financiamento. Como braço executivo deste arranjo, a Lei Complementar Estadual nº 107 de 12 de janeiro de 2009 criou a Agência RMBH, instituindo como funções da autarquia o planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e apoio à execução de funções públicas de interesse comum (FPIC). As FPIC são definidas pelo Estatuto da Metrópole como “políticas públicas ou ações nelas inseridas cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes”, e, neste caso, são a materialização dos serviços e políticas públicas que extrapolam os aspectos municipais.

Na RMBH, as funções públicas de interesse comum foram definidas pela Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006 como sendo:

I - no **transporte intermunicipal**, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II - no **sistema viário** de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da

RMBH;

III - as funções relacionadas com a **defesa contra sinistro e a defesa civil**;

IV - no **saneamento básico**:

a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;

b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;

c) a macrodrenagem de águas pluviais;

V - no **uso do solo metropolitano**, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;

VI - no **aproveitamento dos recursos hídricos**, as ações voltadas para:

a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;

b) a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos;

VII - na **distribuição de gás canalizado**, a produção e comercialização por sistema direto de canalização;

VIII - na **cartografia e informações básicas**, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

IX - na **preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição**, as ações voltadas para:

a) o estabelecimento de diretrizes am-

bientais para o planejamento;

b) o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;

X - na **habitação**, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;

XI - no **sistema de saúde**, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;

XII - no **desenvolvimento socioeconômico**, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

As funções públicas de interesse comum são, portanto, o escopo de atuação da Agência RMBH enquanto órgão executivo do arranjo metropolitano na RMBH. Não obstante, ressalta-se, que a legislação não especifica o formato de atuação do Órgão em cada uma das FPIC, e o papel da Agência RMBH não se enquadra na execução das funções públicas de interesse comum, mas na coordenação e articulação para que os cidadãos metropolitanos tenham os serviços prestados de maneira coerente com a realidade vivida, para além da divisão administrativa do território. Além disso, também no planejamento e viabilização dos instrumentos de desenvolvimento integrado na região, notadamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). De maneira geral, a atuação se norteia pela governança das funções públicas de interesse comum, e por projetos estruturantes para o desenvolvimento integrado metropolitano.

A exceção feita, de forma mais específica, diz respeito ao poder de polícia administrativa delegado à Agência RMBH no tocante à regulação urbana metropolitana,

fazendo com que a instituição exerça trabalhos diretos ligados à FPIC de Uso de Solo Metropolitano. A Lei Complementar nº 107 de 2009 é clara quanto aos trabalhos da Agência RMBH no âmbito da fiscalização do uso e ocupação do solo que lhe foi atribuída, possuindo demais competências que se conformam não como a execução estrita das funções públicas, mas como instituição de apoio técnico e de coordenação. Dessa forma, a Agência RMBH tem participação finalística nos processos de regulação urbana que remetem à função pública de interesse comum Uso do Solo Metropolitano.

A Agência RMBH também atua como guardião do PDDI-RMBH, monitorando-o e procurando, na medida do possível em termos de recursos financeiros, executar as políticas que lhe cabem, ou, majoritariamente, articular a execução destas políticas. Ao mesmo tempo, destaca-se a participação do Órgão na revisão dos planos diretores de diversos municípios da RMBH, tendo em vista que este instrumento de planejamento deve ser equalizado ao PDDI e pensado de forma a integrar os serviços urbanos entre os municípios.

A análise abaixo descreve, sucintamente, a atuação da Agência RMBH no âmbito de cada um das FPIC, além dos demais órgãos envolvidos em sua gestão e execução, destacando os pontos onde a autarquia pode atuar como agente de coordenação interferativa. Em seção posterior será feita uma análise detalhada das iniciativas atuais da Agência RMBH.

USO DO SOLO METROPOLITANO

Do rol das funções públicas de interesse comum, a única que é responsabilidade exclusiva da Agência RMBH é o uso do solo metropolitano, por força de um dispositivo na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. A Lei determina que em loteamento ou desmembramento localizado em

área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A Lei Complementar nº 107 de 2009, que criou a Agência RMBH, lhe confere poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana. O Decreto nº 47.930, de 29 de abril de 2020, que contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, estabelece as seguintes competências relacionadas ao uso do solo metropolitano:

Emitir anuência prévia à aprovação pelos Municípios da RMBH de projetos de loteamento e desmembramento do solo para fins urbanos, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 1979;

Fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e execução de função pública de interesse comum na RMBH, em especial quanto a normas de parcelamento do solo metropolitano para fins urbanos e em áreas de interesse especial ou limítrofes de Município do Colar Metropolitano ou em áreas do Colar que pertençam a mais de um Município, sem prejuízo das competências municipais; e

Aplicar as sanções administrativas previstas na Lei Complementar nº 107, de 2009, às pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SISTEMA VIÁRIO

O transporte de passageiros no modal rodoviário, na RMBH, se articula a partir de linhas municipais operadas pelos próprios municípios, e linhas intermunicipais, operadas pelo sistema de transporte metropolitano. Alguns municípios da RMBH não possuem sistemas municipais próprios, sendo atendidos pelas linhas de transporte coletivo

pertencentes ao sistema metropolitano de passageiros. O Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais (RSTC) foi instituído pelo Decreto Estadual nº 44.603 de 2007, que delegou a competência do transporte intermunicipal e metropolitano à atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA), e incumbiu o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG) da fiscalização.

Além do órgão gestor e fiscalizador, a gestão do transporte intermunicipal e metropolitano conta também com o Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano, órgão colegiado de natureza deliberativa, normativa e consultiva, vinculado administrativamente à Seinfra. O Conselho é composto por: três representantes desta secretaria, um dos quais é o seu Presidente; dois representantes do DER/MG; um representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; um representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; um representante da Associação Mineira de Municípios - AMM; um representante das prestadoras de serviço de transporte intermunicipal metropolitano de passageiros, indicado pelo seu órgão representativo, que atualmente é o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros da Região Metropolitana de BH (SINTRAM); e um representante das prestadoras de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, indicado pelo seu órgão representativo, que atualmente é exercido pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Minas Gerais (SINDPAS). A Agência RMBH não possui representante neste colegiado.

O Conselho possui as seguintes competências: aprovar a criação de linhas de transporte coletivo intermunicipal e metropolitano de passageiros; julgar os recursos, inclusive os decorrentes da aplicação de multas, previstos no RSTC, contra atos de instâncias precedentes, na forma do re-

gulamento; e opinar sobre: prorrogação de contrato de concessão; retomada de serviço concedido; cassação e transferência de concessão; declaração de inidoneidade de concessionária, regularidade de delegação de exploração de linha, na hipótese de fusão, cisão e incorporação de empresa delegatária; fusão, prolongamento, encurtamento, atendimento parcial, alteração de itinerário; criação de seção e conexão de linha de transporte coletivo intermunicipal e metropolitano; além exercer atividades correlatas. A gestão é exercida atualmente por meio de sete contratos de concessão a consórcios de empresas, assinados em 2008 e que possuem vigência de 30 anos.

Na capital, a gestão do transporte coletivo rodoviário também é exercida por meio de contratos de concessão, onde quatro consórcios operam a rede de ônibus municipal, fiscalizada pela BHTrans, sociedade de economia mista municipal. Além dos ônibus comuns, há ainda o sistema de transporte Bus Rapid Transit (BRT), intitulado na capital de sistema MOVE, que opera com linhas específicas na capital, sob responsabilidade da BHTrans, além do MOVE Metropolitano, que interliga cidades da RMBH, gerenciado pela Seinfra.

A RMBH possui uma linha intermunicipal de metrô, interligando os municípios de Belo Horizonte e Contagem. O metrô foi implementado em Belo Horizonte em 1986, e sua única linha foi expandida duas vezes. Conta com 28,1 quilômetros e 19 estações (Linha 1: Eldorado-Vilarinho). A empresa responsável pela gestão do serviço de transporte metropolitano é a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), órgão federal, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e que possui uma superintendência descentralizada em Belo Horizonte. Alguns projetos que envolviam a expansão das linhas do metrô foram realizados pelo Estado de Minas Gerais, com apoio técnico da Agência RMBH, mas não foram além da fase de diagnóstico. No que se refe-

re à governança, o transporte coletivo intermunicipal na RMBH possui pouca representação da sociedade civil e dos municípios, resultando em um sistema fragmentado e muitas vezes competitivo.

Na condição de coordenadora executiva do Comitê Técnico de Mobilidade, a Agência RMBH exerce um papel de articulação, mas a atuação do Comitê tem caráter técnico, consultivo, e participativo. Ademais, os recursos destinados ao transporte metropolitano estão alocados no orçamento geral do estado e, no caso do modal rodoviário, na pasta da Seinfra. O sistema viário metropolitano foi objeto de planejamento no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI), que se encontra arquivado na Assembleia Legislativa, em função da mudança de legislatura. O Sistema viário sempre foi pauta de discussão na Agência RMBH e no Comitê de Mobilidade. Os estudos, contudo, eram contratados. Recentemente, duas iniciativas chamam atenção: O Escritório de Mobilidade, e o Convênio de Cooperação n° 597/2018.

O Escritório de Mobilidade é fruto de um termo de cooperação entre a Agência RMBH e a Seinfra, no qual uma equipe composta por integrantes de ambos os órgãos foi formada e que desenvolvem projetos estratégicos no âmbito da mobilidade (que abrange as funções públicas de interesse comum de transporte intermunicipal e sistema viário metropolitano). Representa, portanto, uma aproximação em âmbito estadual do órgão responsável pela articulação em nível metropolitano com o responsável por parte da execução das FPIC relacionadas à mobilidade.

Uma espécie de expansão quando se pensa em abrangência de articulação, mas que não tem vinculação com o Escritório de Mobilidade, é o Convênio de Cooperação n° 597/2018. Nele, são partícipes além da Agência RMBH e da Seinfra, a BHTrans, o DER/MG e a Transcon. Objeto do convênio é “promover a gestão compartilhada do

Sistema de Mobilidade Urbana da RMBH, constituído pelo subsistema de mobilidade urbana geridos pelos convenientes, por meio do planejamento e da execução das obras de infraestrutura, bem como dos processos gerenciais de planejamento, gestão, operação e fiscalização, compreendendo:

I - o compartilhamento dos processos de elaboração, monitoramento e compatibilização recíproca dos planos de mobilidade urbana da RMBH e seus municípios;

II- o compartilhamento da infraestrutura, a integração tarifária e física entre serviços do sistema de transporte público de passageiros da RMBH, bem como a adoção das medidas necessárias à compatibilização e adequação dos subsistemas urbanos de transporte público de passageiros das RMBH, planejados, gerenciados, operados e/ou fiscalizados pelos convenientes.”

As duas iniciativas listadas demonstram que a Agência RMBH tem de fato atuado na articulação nas FPIC transporte intermunicipal e sistema viário metropolitano.

SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico possui um sistema de gestão que perpassa diversas áreas do governo estadual, que atendem ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, e disposição de resíduos sólidos. A Agência RMBH teve uma atuação significativa nesta área. Sua ação de relevo foi a PPP de Resíduos Sólidos da RMBH, com uma governança específica para o projeto, que não chegou a ser implementado, e está em fase de rescisão.

A Agência RMBH elaborou, ainda, com a colaboração de consultorias e a participação dos municípios da Região e do Colar, o Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos com Foco em Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) e Resíduos da Construção

Civil e Volumosos (RCCV), contemplando 50 municípios que compõem a RMBH e o Colar Metropolitano. Para cada um dos resíduos, RCCV e RSS, foram criados relatórios técnicos e um Plano específico, que não chegou a ser executado. Diante da não execução da PPP de Resíduos Sólidos, a Agência faz parte da composição de grupo de trabalho inter-setorial e interinstitucional para examinar a cadeia produtiva do lixo como economia circular no âmbito do Plano Metropolitano para Resíduos Sólidos, em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD - e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, articulando também a função pública de interesse comum desenvolvimento socioeconômico.

Cabe registrar um ponto de atenção quando se trata de estratégia de atuação. Os projetos executados na FPIC Saneamento Básico tiveram forte apoio e coordenação da Agência RMBH no desenho e entrega do plano. Porém, a execução foi falha e os planos não foram implementados como desejável. Com isso, deve-se discutir até onde vai ou deve ir a atuação da Agência RMBH quando se trata de projetos, especialmente aqueles que não fazem parte do PDDI.

HABITAÇÃO

A atuação da Agência no que se refere à habitação seria objeto do Comitê de Habitação de Interesse Social, do qual a autarquia também fazia parte enquanto órgão executivo, ligado ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. O Comitê não tem sido atuante e teve poucas reuniões, logo no início da sua criação. O PDDI contempla políticas importantes sobre o tema, que não chegaram a ser executadas.

A Agência RMBH não atua com planejamento de políticas de habitação stricto sensu, contudo, sua Diretoria de Regulação Metropolitana apoia os municípios metropolitanos em seus programas de regulariza-

ção fundiária, além de promover a celebração de Compromissos de Anuência Corretiva - CACs e Termos de Ajustamento de Conduta - TACs para regularização de empreendimentos, o que é uma vertente importante da política habitacional. Além do apoio à regularização fundiária, o tema é tratado de forma transversal, com iniciativas na Diretoria de Planejamento Metropolitano e no Núcleo para Assessoramento Técnico Especial, tendo sido adicionado ao orçamento da Agência RMBH para 2020 uma janela orçamentária para a elaboração de um Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social (PMHIS-RMBH). As tratativas iniciais para o Plano já foram iniciadas, sendo necessária sua aprovação pelo Conselho Deliberativo, e liberação orçamentária e financeira para sua execução.

PRESERVAÇÃO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E COMBATE À POLUIÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

A atuação da Agência RMBH no que tange às estas duas funções públicas de interesse comum tem se dado por meio da sua participação nos Comitês de Bacias Hidrográficas, no Conselho da Área de Proteção Ambiental Sul (APA SUL), e por meio de projetos intersetoriais. A Agência não é a condutora direta destas políticas, mas é partícipe em diversos processos decisórios.

Outro projeto importante que tem sido levantado sobre o tema é presença da janela orçamentária para confecção do Plano Metropolitano de Segurança Hídrica, objeto de emenda popular no orçamento estatal, diante das chuvas do início de 2020 que assolaram a RMBH. A questão pluvial e fluvial também é objeto de parceria com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, em torno de um Projeto Piloto sobre Tecnologias para Enfrentamento de Enchentes, a partir de uma metodologia britânica.

Portanto, ainda não há atuação estra-

tégica intencional de forma concreta nestas FPIC, apenas representações institucionais e demandas à instituição que podem vir a ser oportunidades.

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

O desenvolvimento econômico em âmbito estadual é uma política pública a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico (SEDE). O seu recorte metropolitano é que lhe confere a condição de FPIC, até mesmo se considerada as externalidades entre municípios. O desenvolvimento econômico não tem sido capitaneado pelas estruturas de gestão metropolitana até o momento. Esta é uma função pública de interesse comum muito vasta, que abrange as demais funções e demanda capacidades de articulação robustas. A vinculação à SEDE após Reforma Administrativa estadual pode vir a reforçar a atuação da Agência RMBH nesta função, fazendo com que a autarquia possa participar mais ativamente dos grandes processos de decisão que interferem diretamente na dinâmica urbana da RMBH.

A Agência RMBH também não atua diretamente com políticas sociais, que são responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), e seu recorte metropolitano foi ressaltado em alguns pontos no PDDI. No entanto, um acordo de cooperação com a SEDESE será firmado para a execução conjunta de políticas em habitação, tendo em vista a execução pela própria SEDESE do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e a sua clara intersecção com o PMHIS-RMBH.

De qualquer forma, o Protocolo de Intenções assinado para a promoção da agroecologia na região metropolitana de Belo Horizonte se situa na intersecção entre as políticas ambientais, sociais e econômicas.

CARTOGRAFIA E INFORMAÇÕES

BÁSICAS

No Estado de Minas Gerais a promoção de estudos e pesquisas nas áreas de geografia e geologia aplicadas, cartografia, aerofotogrametria, geodésia e sensoriamento remoto faz parte das competências da Fundação João Pinheiro, e é preciso ressaltar que, em termos nacionais, muitos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são utilizados.

Apesar disso, esta competência não é exclusiva, e por ser considerada uma FPIC estratégica, desde o início da atuação da Agência RMBH foram propostos projetos que contemplavam a revisão das bases cartográficas e de outras informações básicas da RMBH, mas que não resultaram em políticas efetivas. Atualmente, essa FPIC é objeto de articulação interinstitucional no âmbito metropolitano, uma vez que tem sido negociada com a SEMAD a inclusão de uma camada para a RMBH na Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema). Este sistema tem como objetivo promover a adequada organização dos processos de geração, armazenamento, acesso, compartilhamento, disseminação e uso dos dados geoespaciais oriundos das atividades, programas e projetos ambientais e de recursos hídricos desenvolvidos pelo Sisema. A inclusão de uma camada específica para a RMBH aprimora ainda mais o referido sistema de informações, já robusto, oferecendo informações geolocalizadas de grande relevância para a execução de políticas públicas metropolitanas.

DEFESA CONTRA SINISTRO E DEFESA CIVIL

O Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais (CEDEC-MG), órgão responsável, em nível Estadual, pelo planejamento, coordenação e execução das atividades de Prote-

ção e Defesa Civil, atua em articulação com os municípios atendendo aos pressupostos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme estabelecido na Lei Federal nº 12.608/2012. As atividades do CEDEC abrangem não só os municípios da RMBH, mas um sistema integrado de diversos municípios do estado, que passam a fazer parte do sistema a partir da implantação das Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC). Esta ação fica a cargo dos próprios municípios e é voluntária. As Secretarias Estaduais possuem representantes permanentes na CEDEC, além de Copasa, DER, Servas, Polícia Militar, dentre outros, sendo que a Agência RMBH não possui representante específico, diante, também, da legislação mais antiga que concerne à defesa civil no Estado de Minas Gerais.

A Agência RMBH não atua nessa seara, em que pese alguns esforços de articulação nos seus primeiros anos de existência. Entretanto, a coordenação no âmbito da defesa civil é de grande importância, e mostrou-se essencial diante das fortes chuvas que aconteceram no início de 2020 na RMBH, além do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho. Em relação às chuvas, a Lei Estadual nº 15.660, de 06 de julho de 2005 instituiu a política estadual de prevenção e combate a desastres decorrentes de chuvas intensas, na qual são estabelecidas competências do Estado, dentre outras, como a de promover a articulação com a União, com outros Estados e com Municípios, respeitadas as disposições constitucionais e legais, para o desenvolvimento de ações de defesa civil em caso de risco de desastre, situação de emergência ou estado de calamidade pública decorrentes de chuvas intensas. Neste ponto, a Agência RMBH pode atuar no apoio à coordenação entre os municípios com a CEDEC e outros órgãos do Estado, e no desenvolvimento de projetos específicos para a região com esta temática. Ainda, cabe ressaltar que a previsão da construção de um Plano Metropolitano de Segurança Hídrica para a RMBH também relaciona-se às FPIC

de defesa civil e defesa contra sinistro.

SISTEMA DE SAÚDE

O sistema de saúde brasileiro é unificado, via SUS, e as decisões perpassam o governo federal, estadual e municipal em estrutura própria, tendo como instâncias gestores o Ministério da Saúde, passando pela Secretaria Estadual de Saúde, e as prefeituras municipais. A legislação do SUS incentiva os municípios a conformarem consórcios de saúde, e a despeito de não existir um consórcio específico com todos os municípios da RMBH, a maior parte dos municípios faz parte de algum consórcio. Neste ponto, cabe ressaltar a importância da Agência RMBH na operacionalização de consórcios no âmbito da RMBH, devendo estar em contato direto com os consórcios existentes.

Ainda, o Pacto de Gestão do SUS prevê como responsabilidades dos Estados apoiar técnica, política e financeiramente a gestão da atenção básica nos municípios, considerando os cenários epidemiológicos, as necessidades de saúde e a articulação regional, fazendo um reconhecimento das iniquidades, oportunidades e recursos. Assim, o Pacto de Gestão do SUS dá espaço para que a Agência RMBH atue no apoio técnico e político aos municípios, especialmente no que tange à coordenação, em conjunto com a SES ou quando eventualmente demandado, à exemplo do cenário epidemiológico estabelecido pandemia de coronavírus, que exige enormes esforços de cooperação intermunicipal.

DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO

Este serviço é oferecido pela empresa pública Gasmig e a Agência RMBH não tem qualquer envolvimento com a política. Ressalta-se, no entanto, a responsabilidade da SEDE planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar ações governamentais relativas ao fortalecimento das cadeias produtivas, à atração de investi-

mentos para o estado, ao estímulo à exportação e ao comércio exterior, às políticas minerária e energética e para a infraestrutura logística e de intermodalidade no estado.

A SEDE tem a atribuição de regular e fiscalizar as ações e atividades decorrentes do cumprimento do contrato de concessão de exploração do serviço de distribuição de gás canalizado. Neste ponto, considerando a legislação própria da autarquia e por estar vinculada à SEDE, a Agência RMBH pode atuar no âmbito da coordenação para com os municípios diante das necessidades identificadas pela SEDE a partir das atividades de regulação e fiscalização das atividades relacionadas à distribuição de gás canalizado.

Diante do exposto, esta Edição da Revista Pensar Metropolitano procura entender e analisar a importância e as dinâmicas dos trabalhos exercidos em torno das FPIC, por meio de *papers* escritos em colaboração com gestores da Agência RMBH e dos órgãos afetos à gestão das FPIC em âmbito estadual.

Possuindo como mote a governança compartilhada do uso e ocupação do solo metropolitano, Gustavo Gomes Machado apresenta no texto *O erro de Aarão Reis: por que o planejamento compartilhado do uso e ocupação do solo é tão relevante para a RMBH?* os instrumentos de governança associados ao histórico de planos elaborados no âmbito da estruturação do arranjo de gestão da RMBH.

O autor discute acerca do *Uso do solo metropolitano*, enquanto FPIC, e a relevância de sua integração considerando a dinâmica fática das cidades metropolitanas e, ainda, a heterogeneidade dos municípios que compõem a RMBH a partir do grande desafio de formação de uma identidade re-

gional, metropolitana.

No texto *Estrutura econômica da região geográfica intermediária de Belo Horizonte no período 2010-2018* os autores Raimundo de Sousa Leal Filho e Thiago Rafael Corrêa de Almeida apresentam a região em relação ao comportamento da economia mineira, bem como demonstram o conteúdo histórico do processo de industrialização do país e da discussão regional, inclusive sob a perspectiva de impacto gerada pela COVID-19 que mostrou uma queda no volume da atividade industrial no período correspondente. Os autores também apresentam as expectativas de alavancagem da economia por meio da o projeto do Aeroporto Industrial, localizado em Confins, que contribuirá para a atração de investimentos em toda a região.

Fazendo um contraponto à FPIC de desenvolvimento econômico, associada por vezes a conceitos que vão de encontro com a pauta de sustentabilidade, o autor Diego Pessoa Santos, apresenta no texto *As funções públicas de interesse comum na RMBH a partir da perspectiva da sustentabilidade* uma correlação entre o desenvolvimento sustentável e as demais funções públicas de modo a posicionar a governança interfederativa no papel estruturante nesse equilíbrio.

O transporte como FPIC é abordado no texto de Humberto Alvim Guimarães, a partir de um retrato da Região Metropolitana de Belo Horizonte e da experiência de outras metrópoles. O autor apresenta sugestões que visam contribuir para os desafios interfederativos da pauta da mobilidade, agravados pela pandemia COVID-19, e que posicionam-se como caminhos para o planejamento do transporte metropolitano na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Na pauta da Habitação, Nubia Elaine Costa Lorenzoni apresenta o artigo *Habitação: o desafio de uma função pública de*

interesse comum estruturante em um espaço metropolitano desigual. A autora trata da FPIC habitação trazendo enfoque para a gestão compartilhada da temática no âmbito metropolitano por meio da articulação entre os entes federativos, considerando o crescente déficit e a inadequação de domicílios, bem como as possibilidades de enfrentamento desses problemas pelos grandes projetos regionais, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, o PDDI.

Sobre a mesma FPIC, Gabrielle Sperandio Malta, aborda a Regularização Fundiária Urbana como política habitacional com grande potencial de contribuição para o desenvolvimento socioeconômico das cidades brasileiras. Por se tratar de um marco normativo recente, cujos entendimentos e procedimentos ainda estão sendo experimentados e construídos pelos municípios, a autora explana o histórico de contextualização da pauta e seu rito de efetivação, disposto na Lei Federal 13.465 de 2017.

Já no artigo *A RMBH e o caminho para a segurança Hídrica*, Fernanda Cristina Ferreira Lobo e Leopoldo Ferreira Curi trazem uma abordagem atualizada da questão hídrica vivida pelos municípios, de modo a contextualizar a região metropolitana com outras pautas correlatas, como o uso e ocupação do solo, a preservação ambiental e o aproveitamento dos recursos hídricos. Por meio de iniciativas como o Plano de Segurança Hídrica da RMBH, os autores sinalizam um caminho de planejamento que vá garantir a qualidade e quantidade de abastecimento para a população metropolitana no curto, médio e longo prazo, associada à manutenção da sustentabilidade e meio ambiente ecologicamente equilibrados.

Sob a perspectiva da cultura, Ana Cristina C. Pontes e José de Oliveira Júnior trazem reflexões acerca dos esforços de institucionalização propostos com a inserção do Sistema Nacional de Cultura na Constituição

da República. Os autores apresentaram no texto *A indução da cooperação federativa em política cultural na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Perspectivas, desafios e propostas*, possibilidades para incentivar as políticas públicas de cultura em nível municipal, a partir de métodos de incentivo específicos para o fomento à programas metropolitanos e, também, estaduais. Vê-se na cultura uma capacidade de desenvolvimento socioeconômico, artístico, histórico, entre outros que, de forma exponencial, elevam nossas cidades a níveis de qualidade significativos.

O artigo de Renata Lan Goulart de Souza e Pedro Henrique Marinho de Oliveira, *O impacto do teletrabalho na organização urbana e nas Funções públicas de interesse comum*, fecha a revista com uma conceituação bastante recente e presente nas mudanças vividas na sociedade a partir das limitações impostas pela pandemia da COVID-19. Aspira-se por novos formatos na colaboração humana que possibilitam reconsiderar os métodos convencionais de trabalho, e ainda, que possuem efeitos consideráveis sobre o planejamento urbano.

A partir de abordagens multidisciplinares, tem-se na nova edição da Revista Pensar Metropolitano, *As funções públicas de interesse comum*, reflexões ricas que impactam diretamente na dinâmica metropolitana e na qualidade de vida dos cidadãos. Esperamos que apreciem a leitura!

O ERRO DE AARÃO REIS:

por que o planejamento compartilhado do uso e ocupação do solo é tão relevante para a RMBH?

Gustavo Gomes Machado¹

1.0 INTRODUÇÃO

O engenheiro e urbanista Aarão Reis chefiou a comissão construtora da Nova Capital de Minas Gerais entre 1893 e 1897 e cometeu um grande erro. A cidade ficou linda, mas foi erguida sob o paradigma urbano vigente antes da revolução industrial. Na época, mais de 90% da população brasileira vivia em áreas rurais, e Belo Horizonte foi pensada para ser compactada dentro dos limites da Avenida do Contorno e atingir 200 mil habitantes em seu centenário. A mesma imprevisão levou à formatação de um município territorialmente diminuto quando comparado com outras capitais do Brasil. Com 331km², Belo Horizonte é a apenas a vigésima primeira capital brasileira em extensão territorial. Tem bem menos área que os 1.521 km² do Município de São Paulo, por exemplo. Para se ter uma ideia, o território paulistano equivale aos dos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Nova Lima e Ibirité somados. Aliás, o território da maior parte dos municípios da RMBH também é pequeno. Em um contexto de perda de dinamismo da RMBH frente a outras regiões do estado, atestado pelo mais recente levantamento do Índice Mineiro de Responsabilidade Social da Fundação João Pinheiro, este artigo discute porque a integração do planejamento e gestão do uso e ocupação do solo metropolitano, enquanto função pública de interesse comum, é fundamental para a RMBH, mais até que em outras regiões metropolitanas. O texto também resume os principais planos elaborados pelas iniciativas pública e privada para direcionar o território “rm-beaguense” e discute os instrumentos que podem ser utilizados para esse fim.

¹ Advogado pela UFMG, Administrador Público pela Fundação João Pinheiro e Mestre em Gestão de Cidades pela PUC-MG. Consultor Legislativo em políticas urbanas e regionalização da ALMG. Foi superintendente de Assuntos Metropolitanos no Governo de Minas Gerais(2004-2007), quando atuou nas discussões do novo marco legal das regiões metropolitanas em Minas Gerais.

2.0 A ENCURTADA BELO HORIZONTE: A FUNDAÇÃO DA CAPITAL E A FORMAÇÃO DA AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA

A ideia de mudança da capital mineira era antiga. Os líderes da Inconfidência, já a haviam cogitado. Até 1851 cinco tentativas foram realizadas. A mudança quase ocorrera em 1867, mas a pressão da população ouropretana barrou o projeto. Porém, com a República, a mudança torna-se um imperativo.

Em dezembro de 1892 é nomeada pelo então Presidente do Estado de Minas Gerais, Afonso Augusto Moreira Penna, comissão técnica presidida pelo Engenheiro Aarão Reis para avaliar cinco localidades para a futura capital: Paraúna (região de Curvelo), Barbacena, Várzea do Marçal (região de São João Del Rey), Belo Horizonte e Juiz de Fora. O relatório Aarão Reis, apresentado em julho de 1893, destacou Várzea do Marçal e Belo Horizonte, sendo que a primeira foi considerada a mais vantajosa. É o que diz resumo elaborado pela Fundação João Pinheiro (1996, p. 395-396) de relatório do historiador Abílio Barreto:

Entre Várzea do Marçal e o Belo Horizonte é difícil a escolha. Em ambas a nova cidade poderá desenvolver-se em ótimas condições(...) É porém de notar que na Várzea do Marçal há muito maior área de terrenos devolutos dentro do terreno do próprio perímetro da futura cidade, e a execução das obras indispensáveis à instalação desta exigirá menor dispêndio, acrescentando que, em Belo Horizonte, será mister, desde logo, construir um ramal férreo de 15 quilômetros, ligando-a à Estrada de Ferro central do Brasil. Por todos esses motivos, já largamente desenvolvidos no presente relatório, é preferível que a nova capital seja edificada na Várzea do Marçal, onde o Estado de Minas Gerais poderá (...) erguer, dentro de três anos, e sem exagerado ônus para seus cofres públicos, A Primeira Cidade da América do Sul, dominando de cerca de 1000 m de alti-

tude todo o vasto planalto brasileiro².

A mesma imprevisão levou à formatação de uma Belo Horizonte territorialmente diminuta, mesmo quando comparada com outras capitais do Brasil. Com 331km², Belo Horizonte é a vigésima primeira capital brasileira em extensão territorial, bem menos que os 1.521 Km² do Município de São Paulo, por exemplo. Para se ter uma ideia, o território paulistano equivale aos dos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Nova Lima e Ibirité somados.

Com o advento da industrialização, rapidamente Belo Horizonte superou o crescimento urbano projetado por Aarão Reis. Já em 1940, BH possuía 214.000 habitantes, 60 anos antes do cogitado pela comissão de engenheiros. Vale observar que o crescimento populacional paulatinamente desconfigura a cidade planejada por Aarão Reis. Já nos anos 40, se inicia o processo de conurbação de Belo Horizonte e Contagem, resultando na origem fática da RMBH.

A mancha urbana da Grande Belo Horizonte cresceu de forma acelerada e desordenada. O intenso crescimento fez com que se esgotasse o território habitável da Capital, fazendo com que a mancha urbana belo-horizontina se derramasse sobre as cidades vizinhas. Houve, portanto, uma progressiva conurbação, que conformou um tecido urbano único entre os Municípios, consolidando uma inerente contradição entre a cidade real e a cidade institucionalmente fractal.

3.0 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA NO USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO

² BARRETO, Abílio. Resumo do Relatório Aarão Reis. In: Belo Horizonte: Memória Histórica. História Antiga. Edição atualizada, revista e anotada. CEHC/FJP, 1996.p. 395-396.

METROPOLITANO

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e a Lei nº 6.766, de 1979, trazem um elenco de instrumentos para a governança compartilhada do uso e ocupação do solo metropolitano, para os quais tecemos breves comentários a seguir.

3.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (ou plano diretor regional)

O esforço interfederativo de planejamento integrado das regiões metropolitanas tem sua expressão máxima nos Planos Diretores Regionais. O Plano Regional é a peça técnico-legal fundamental do planejamento integrado de uma unidade urbana regionalizada.

Desperta razoável polêmica nos meios políticos e acadêmicos a definição do nível adequado de abrangência e compreensividade de um plano diretor metropolitano. Esta questão guarda relações com a difícil questão da compatibilização do plano regional com os planos diretores municipais, mas, sem dúvida alguma, o principal afluente desse rio caudaloso é, na falta de palavra melhor, a repugnância causada pelos chamados “superplanos urbanos” elaborados durante a vigência do paradigma do planejamento compreensivo, cujo auge foi a década de 1970.

A década de 1980 assistiu à crise do paradigma do planejamento compreensivo. Os “superplanos”, elaborados sem um diálogo mais intenso com a sociedade, não foram, em geral, bem-sucedidos. Simultaneamente à queda do regime militar, o planejamento governamental foi marcado por dúvidas quanto às suas qualidades e quanto ao seu potencial de intervenção na realidade.

Em função desse marco histórico, a possibilidade de elaboração de um plano regional para regular a execução das funções

públicas de interesse comum ainda hoje gera desconfiança.

A partir disso, torna-se essencial a estipulação de critérios para definição do conteúdo de um plano regional – espera-se a lei complementar de instituição da região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião.

O Plano Diretor Regional somente se justifica para regulamentar a execução de funções públicas de interesse comum. A autonomia municipal, ao abrigo da Constituição Federal de 1988, confere ao Município, e por consequência ao Plano Diretor Municipal – PDM – a competência para cuidar de assuntos de interesse local.

Todavia, nas situações em que o plano municipal for limitado, insuficiente, inoperante, na região metropolitana, o plano metropolitano ocupa o espaço deixado, disciplinando a execução das funções públicas de interesse comum.

Portanto, podemos sugerir o critério segundo o qual o plano diretor regional deve colher seu conteúdo nas funções públicas de interesse comum. O que não é de interesse regional, é de interesse local, e não deve ser abordado pelo plano regional. Inversamente, havendo interesse supra municipal, tal interesse deve ser objeto do planejamento integrado da região.

Na legislação estadual de Minas Gerais, esse plano corresponde ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI.

3.2 Planos setoriais interfederativos

O Estatuto da Metrópole sugere a adoção de planos setoriais como instrumentos de planejamento metropolitano, a exemplo dos planos de mobilidade urbana, de saneamento, de moradia, de regularização fundiária, dentre outros. Tais planos, porém, de alguma forma devem estar articulados

em torno de um conjunto de metas comuns, para evitar que não concorram entre si predatoriamente. Advém desse a premissa de um plano-mestre para os planos setoriais, função esperada do PDDI.

3.3 Fundos públicos

Tudo faz admitir que as regiões metropolitanas não possuem orçamento próprio. Desse modo, os fundos públicos são essenciais para a viabilizar a governança metropolitana. A Constituição de 1967 atribuiu à União a criação das regiões metropolitanas. As experiências postas em prática em outros países foram consultadas para o estudo do modelo mais convergente com a estratégia do governo militar para as regiões metropolitanas brasileiras. Alaôr Caffé Alves (1974) resume as cinco formas institucionais básicas de organização metropolitana adotadas em diversos países:

- a) introdução de um ente político-administrativo autônomo sem eliminar as unidades locais;
- b) fusão dos municípios metropolitanos;
- c) criação de entidades metropolitanas setoriais, com autonomia administrativa e financeira;
- d) cooperação voluntária entre os municípios da mesma região, mediante a livre celebração de acordos;
- e) deliberação quanto aos problemas metropolitanos atribuída à esfera governamental intermediária, acima dos municípios e abaixo do poder central, objetivando a unificação e a cooperação dos órgãos e entidades executivas dos serviços de cunho metropolitano.

A escolha brasileira foi a opção de um modelo misto, que mescla as hipóteses “c”, “d” e “e”, que se mostrou a menos traumática para o status quo das relações interferativas, mas que, não obstante, acarretava

e continua acarretando elevados custos de transação para funcionar, conforme já debatemos em Machado (2009). Com a manutenção da prerrogativa municipal para gerenciar concomitantemente serviços que foram definidos como de interesse comum metropolitano pela Lei Complementar nº 14/1973, estava configurada a possibilidade de constantes impasses na administração das regiões metropolitanas. Na Constituição de 1988, a criação e organização das regiões metropolitanas passou a ser uma competência estadual. Porém, salvo a substituição da noção de “serviço de interesse comum” para o conceito mais abrangente de “função pública de interesse comum”, a natureza jurídica da região metropolitana continuou relacionado ao modelo misto citado, com a ressalva que, por força do acórdão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, as funções públicas de interesse comum devem ter uma governança interfederativa.

Nos 1970, a solução adotada foi o financiamento da adesão dos municípios por meio de oferta de recursos. Em um momento de possibilidade e tolerância com o gasto público elevado, o governo federal buscou irrigar com recursos as entidades metropolitanas estaduais criadas para a administração dos serviços metropolitanos, e induzir os municípios a aderir às políticas metropolitanas.

Merecem destaque entre os órgãos e mecanismos federais de financiamento da gestão metropolitana no país a Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (SAREM), entidade responsável pelo controle do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Uma vez criada essa rede de incentivos seletivos federais para os municípios

aderirem aos programas e a essas entidades estatuais, os custos de transação para o planejamento e execução de projetos dimensionados sob a ótica regional mostraram-se baixos.

Todos esses fundos federais foram extintos nos anos 1980. A crise fiscal que se abateu nos anos 1990 (e se prolonga até hoje) impediram que os estados criassem financiamentos alternativos aos federais.

Na proposta original do projeto de lei do Estatuto da Metrópole aprovada no Congresso Nacional, havia a previsão de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado. Os artigos relativos a esse fundo, no entanto, foram vetados pela Presidente da República e mantidos pelo parlamento.

Na RMBH, existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, fundo paritário formado mediante o aporte de recursos financeiros dos municípios que compõem a RMBH e do Governo do Estado e destinados ao financiamento de programas e projetos estruturantes relacionados às funções públicas de interesse comum e obedecendo as diretrizes do PDDI.

3.4 Operações urbanas consorciadas interfederativas

A Operação Urbana Consorciada tradicional, exclusivamente municipal, permite ao poder público local delimitar um perímetro urbano específico, de forma onerosa, índices e parâmetros urbanísticos adicionais. É frequentemente considerada um instrumento urbanístico voltado para o financiamento de Grandes Projetos Urbanos ou para a transformação e requalificação de determinadas áreas da cidade. O Estatuto da Metrópole traz a possibilidade desse procedimento de financiamento envolver conjuntamente mais de um ente federativo na região Metropolitana.

3.5 Zonas para aplicação compar-

tilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)

Na mesma linha das Operações urbanas consorciadas interfederativas, o Estatuto da Metrópole sugere que os municípios formem condomínios legislativos para adotarem de forma conjunta instrumentos do Estatuto das Cidades.

3.6 Consórcios Públicos

O associativismo voluntário interfederativo propiciado pelos consórcios públicos tem grande utilidade para a viabilização da gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum. Ao permitir que os entes federados se associem para a criação de autarquias interfederativas, os consórcios permitem que grupos menores de municípios de unam para gerir conjuntamente interesse comuns. Há na RMBH importantes consórcios públicos de saúde, e o Consórcio Mulheres das Geraís, que atua no atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica.

3.7 Convênios de Cooperação

Assim como os consórcios públicos, os Convênios de Cooperação são importantes instrumentos do associativismo voluntário interfederativo. A diferença é que o convênio, por ser de prazo determinado, se presta a acordos focados em projetos específicos. Por serem mais simples, os custos de transação para a sua concretização são mais baixos se comparados aos dos consórcios públicos.

3.8 Contratos de gestão

Os Contratos de gestão são instrumentos de pactuação com o poder público utilizados com o objetivo de, mediante parceria com a sociedade civil organizada, na forma das organizações sociais, ampliar a provisão de políticas públicas com eficiência e eficá-

cia. Nesse caso, sua previsão no Estatuto da Metrópole denota a possibilidade de as funções públicas de interesse comum na região metropolitana serem executadas por organizações sociais, ou seja, entidades do terceiro setor devidamente adequadas para atuar em parceria com os poderes públicos da região metropolitana.

3.9 Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana

Esse instrumento visa compensar financeiramente municípios que suportam sozinho serviços ambientais que beneficiam a região metropolitana. Pode-se exemplificar com aquele município que tem um zoneamento de expansão urbana mais restritivo para preservar mananciais metropolitanos. Tal município é impedido de crescer, mas seria recompensado uma vez adotada a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana.

3.10 Parcerias público-privadas interfederativas

Diante do contexto de escassez de recursos públicos para o financiamento de políticas públicas, o Estatuto da Metrópole incentiva as parcerias público-privadas para a implementação de investimentos de interesse metropolitano não supráveis pelas concessões comuns.

3.11 Anuência Prévia de Parcelamentos do Solo Metropolitano

Como foi dito anteriormente, a Anuência Prévia de Parcelamentos do Solo Metropolitano é uma criação genuinamente mineira, que depois se tornou uma regra nacional por força da Lei Federal nº 6.766 de 1.979.

O Plambel e o Conselho Deliberati-

vo Metropolitano estruturam, no controle da expansão urbana por meio da criação da anuência prévia para parcelamentos do solo metropolitano, criada na RMBH antes da Lei Federal nº 6.766. O Plambel garantiu sua atuação antecipada nesse serviço de interesse comum por meio de dois acordos, um com o INCRA e outro com a Corregedoria de Cartórios. Segundo Virgínia Rennó dos Mares Guia, os técnicos do PLAMBEL diagnosticaram que obtendo o controle da transformação de áreas rurais em áreas de expansão urbana poderiam disciplinar o crescimento da RMBH. Estudando-se a legislação então vigente, demonstrou-se que competia ao INCRA atuar em áreas rurais. Assim, um entendimento com o INCRA poderia resolver o problema da informalidade da atuação do PLAMBEL. O convênio então celebrado possibilitou que a autarquia de planejamento metropolitano atuasse como braço técnico do INCRA, fornecendo as diretrizes e examinando os projetos de parcelamento encaminhados por particulares. Outro acordo importante promovido pela autarquia foi o realizado junto aos cartórios de registros de imóveis da RMBH, segundo o qual tais repartições se comprometeram a não registrar loteamentos que não tivessem passado pelo exame do PLAMBEL. Essa experiência inspirou a concretização na Lei nº 6.766, de 1979, cujo anteprojeto contou com a colaboração de técnicos da autarquia.

4. A VANGUARDA DA RMBH NA GESTÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM DO USO DO SOLO METROPOLITANO

Desde os primórdios do grupo de estudos que deu origem a autarquia metropolitana Plambel, em 1971, entendeu-se que a regulação do uso e ocupação do solo representava a verdadeira ossatura do planejamento metropolitano, pois percebeu-se que tal função pública permitiria a intervenção em vários outros itens de interesse metropolitano, como o planejamento do sistema viário de médio e longo prazo, a preservação de

mananciais e a política habitacional. Logo, sendo o ordenamento do desenvolvimento urbano como o principal pilar de qualquer tentativa de planejamento metropolitano, o PLAMBEL dedicou tratamento privilegiado a esta questão na década de 1970. O desbaratamento dos órgãos de planejamento metropolitano nos anos 1990 resultou em um grande lapso temporal de duas décadas de privação de planejamento da RMBH, de modo que a questão metropolitana só voltou à agenda nos anos 2000.

A seguir, apresenta-se um breve comentário sobre cada um desses planos.

4.1 Plano Metropolitano de Belo Horizonte – 1972

O Plano Metropolitano de Belo Horizonte foi o primeiro Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de uma região metropolitana no país, elaborado antes mesmo da Lei Complementar nº 14 de 1973 instituir a RMBH. Em 1971, com financiamento federal, o governo do Estado assinou Convênio com os Municípios integrantes da Região para elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, e o plano foi entregue em dezembro de 1972. Ao invés de contratar uma consultoria técnica externa, o governo outorgou a uma entidade da administração indireta, a Fundação João Pinheiro, a tarefa de elaborar o plano. A fundação buscou especialistas no mercado e os contratou como funcionários próprios para o seu então setor específico de estudos metropolitanos. Afortunadamente, essa iniciativa garantiu precocemente a formação da equipe técnica da futura autarquia Plambel.

4.2 Plano de Desenvolvimento Integrado de Desenvolvimento Econômico e Social – PDES - 1975

Concebido a partir do diagnóstico denominado Esquema Metropolitano de Estruturas, de 1973, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Desenvolvimento Econômico

e Social – PDES – da RMBH foi elaborado pela autarquia Plambel e aprovado pelo Conselho Deliberativo Metropolitano em 1975, e foi financiado pelo governo federal. O plano, segundo Matos (1982), tinha três eixos de ação: uso do solo, transportes e economia urbana. No tocante ao uso do solo, derivou do PDES o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Urbana, que continha diretrizes para a expansão urbana da RMBH. Além disso, o Plambel elaborou projetos de leis locais de uso e ocupação do solo para todos os municípios da RMBH compatibilizados com o PDES, sendo que Belo Horizonte, Betim, Lagoa Santa e Nova Lima foram os únicos municípios que aprovaram na forma de lei seus respectivos planos específicos. Merece destaque também que do eixo da economia urbana, derivou a pesquisa denominada Mercado da Terra, que teve por objetivo a identificação, na Região Metropolitana, dos mecanismos que influenciam as variações de preços dos terrenos, e constituía subsídio para o programa de Controle de Ocupação do Solo na Aglomeração Metropolitana.

4.3 Plano Estratégico da Grande Belo Horizonte - 2002

A RMBH completou mais de 20 anos sem uma atualização do seu planejamento metropolitano e essa privação era sentida como prejudicial para o desenvolvimento da RMBH por agentes do mercado e pela sociedade civil. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela municipalização de diversas funções públicas de interesse comum e pelo desbaratamento de entidades metropolitanas como o Plambel e a Metrobel. Em consonância com o exposto sobre o “erro de Aarão Reis”, o município de Belo Horizonte praticamente já tinha esgotado suas possibilidades de expansão urbana nos anos 1990. Desse sentimento, foi criado o Instituto Horizontes, organização não-governamental (ONG), formada por profissionais liberais, empresários, intelectuais e pessoas de diversos segmentos da sociedade. Com financiamento privado, essa organização do

terceiro setor elaborou o Plano Estratégico da Grande Belo Horizonte, em 2002, que fez propostas para a retomada do planejamento integrado, sobretudo do núcleo de municípios conurbados da área metropolitana.

4.4 Programa de Ações Imediatas para o Vetor Norte da RMBH - 2006

O Programa de Ações Imediatas para o Vetor Norte da RMBH foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, após a realização de licitação, da qual sagrou-se vencedora a ONG Instituto Horizontes. O plano propôs ações diversas em face da previsão de Grandes Projetos Urbanos em implantação no Vetor Norte da RMBH, partindo da premissa de que projetos como a Linha Verde, a Cidade Administrativa, o rodoanel, o Aeroporto Indústria de Confins, e diversos investimentos privados que se anunciavam, fariam com que o vetor norte da RMBH passasse a ser o novo epicentro do dinamismo metropolitano.

4.5 Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte - 2007

O Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte instituído pelo Decreto 44.500, de 2007, estabeleceu medidas concretas em face da previsão de Grandes Projetos Urbanos na RMBH. O plano suspendeu, em caráter temporário, a emissão de anuência prévia a novos parcelamentos do solo pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - Sedru - pelo Estado na área correspondente à faixa marginal de cinco quilômetros do Rodoanel, na tentativa de planejar o sistema viário adjacente e reduzir custos do projeto com desapropriações. O plano também previu a criação do Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo – Sirius - para disponibilizar, na internet, informações georreferenciadas dos Planos Diretores e leis de parcelamento, uso e ocupação

do solo dos 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A estruturação do Sirius, que ocorreu em 2008, contemplou a utilização de banco de dados e sistemas auxiliares baseados em software livre, tendo sido concebido de forma a permitir sua utilização como uma interface Web para visualização dos mapas, consulta e atualização de informações. Além disso, determinou a implantação de medidas de preservação ambiental no Vetor Norte da RMBH.

4.6 Programa de Ações Imediatas para o Vetor Sul da RMBH – 2009

Em 2009, a ONG Instituto Horizontes, mediante financiamento da iniciativa privada, formulou propostas para o vetor sul da RMBH, que passava por intenso processo de crescimento decorrente do que foi chamado “transbordamento da zona sul de Belo Horizonte”, principalmente para os municípios de Nova Lima e Brumadinho.

4.7 “Plano Kasarda” – Aerotrópole (2010)

No bojo da proposta de transformação do Aeroporto Internacional de Confins em um aeroporto indústria e em uma “Free Trade Zone” (que foi concretizada apenas recentemente), logo visualizou-se a possibilidade de se fazer um projeto ainda mais estruturante, oportunizado pelo fato do aeroporto estar localizado em área ainda bastante desocupada. Tal contexto guardava sintonia com o conceito de Aerotrópole elaborado pelo norte americano Jonh Kasarda, um modelo de ordenamento territorial que articula um grande aeroporto internacional ao planejamento urbano e a vários modais de transporte, criando assim um “microclima” altamente atrativo para novos investimentos. Kasarda foi contratado como consultor pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, e deste contrato foi gerado o Plano Macroestrutural do Vetor Norte.

4.8 Plano Diretor de Desenvolvi-

to Integrado da RMBH – PDDI – 2011

Após um lapso de quase 40 anos, a RMBH volta a ter um plano de desenvolvimento metropolitano “oficial”. Diferente do plano de 1975, elaborado pela equipe própria do Plambel, bem como da maioria dos planos mais recentes, elaborados por consultorias externas, o PDDI foi coordenado por entidade de ensino superior e pesquisa, a Universidade Federal de Minas Gerais. Sua elaboração foi iniciada antes da instalação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana – Agência RMBH. O plano foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, e elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE). O PDDI foi transformado em norma jurídica em 2011, com a sua aprovação pelo Conselho Deliberativo da RMBH.

4.9 Master Plan da RMBH - 2013

Mais uma iniciativa da Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, o Master Plan Econômico da RMBH foi elaborado para aprofundar as premissas da Aerótrópole e acoplar os mesmos ao conjunto de investimentos privados que se aventavam no início dos anos 10 para a região metropolitana. Dessa vez, o olhar foi expandido para os vetores oeste e sul da RMBH. Para elaborar o Masterplan, segundo Tonucci Filho e Freitas (2019), foi contratada a empresa multinacional de engenharia e consultoria CH2M Hill do Brasil.

4.10 Macrozoneamento Metropolitano - 2016

O Macrozoneamento Metropolitano foi uma importante complementação ao PDDI elaborada entre os anos de 2013 e 2015 e aprovada pelo Conselho deliberativo Metropolitano em 2016. Ele aprofunda o zoneamento metropolitano e define dire-

trizes urbanísticas para a RMBH. A Agência RMBH contratou a UFMG para a tarefa. Diferentemente dos anos 1970, sua elaboração transcorreu com intensa participação de movimentos sociais, representantes de empresários e dos municípios. Outro aspecto importante é que houve um diálogo entre os planos diretores municipais com o macrozoneamento metropolitano. Sua incorporação ao PDDI de 2011 foi aprovada quase integralmente pelo Conselho Metropolitano em 2016, exceto por uma ressalva relacionada à região da Lagoa de Vargem das Flores, no município de Contagem. O motivo foi que o município pretendia um zoneamento mais permissivo para a localidade, ao passo que o macrozoneamento metropolitano indicava maiores restrições para a expansão urbana na região, por se tratar de área de manancial que abastece de água a RMBH. Com essa ressalva indefinida, o PDDI foi transformado no Projeto de Lei Complementar nº 74/2017, com o objetivo de atender o Estatuto da Metrópole, o qual exige que o plano de desenvolvimento urbano da região metropolitana seja aprovado na forma de lei estadual. O projeto não chegou a ser votado e foi arquivado em 2018. Importa ressaltar que a legislação estadual diz que cabe ao colegiado interfederativo da RMBH, o Conselho Deliberativo Metropolitano, a aprovação do PDDI. Logo, ele pode ser considerado viável, visto que cumpriu tal requisito.

4.11 Programa de Ações Imediatas para o Vetor Oeste da RMBH – 2017

Na mesma linha de outros planos anteriores, a ONG Instituto Horizontes, mediante financiamento da iniciativa privada, formulou propostas para o vetor oeste da RMBH, o qual é ainda hoje o mais dinâmico da RMBH, visto que concentra mais de 80% do Produto Interno Bruto da região.

A linha do tempo, representada pela Figura 1, apresenta os principais documentos de planejamento metropolitano elabora-

dos para a RMBH.

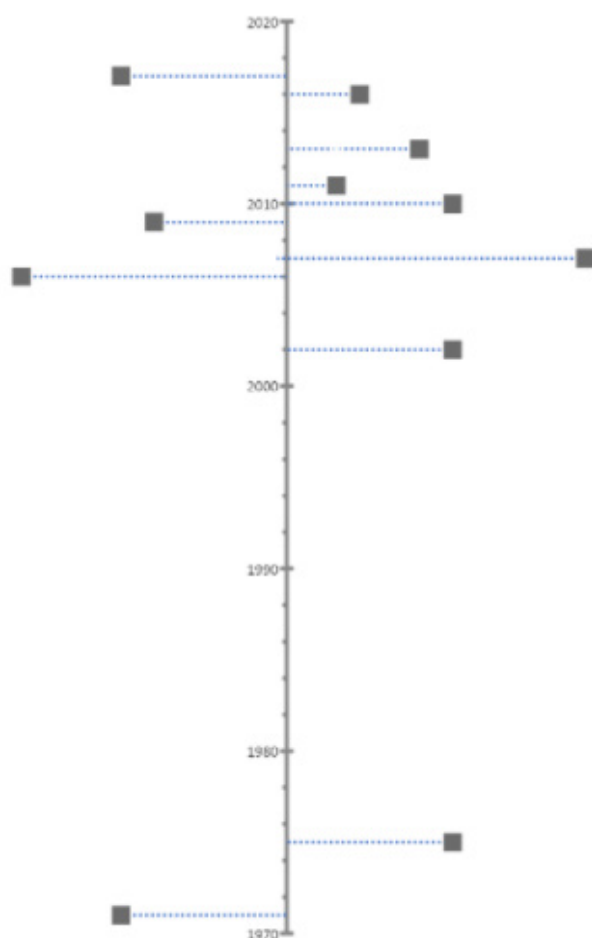


Figura 1 - Linha do Tempo dos principais planos para o uso e ocupação do solo da RMBH. Elaboração do autor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sucinto texto, estruturou-se a oportunidade de debater sobre a temática metropolitana porque pode ser considerado um erro do projetista de Belo Horizonte, o engenheiro e urbanista Aarão Reis, não ter previsto que Belo Horizonte se tornaria uma grande metrópole. Sua concepção de cidade baseada no paradigma pré-revolução industrial fez com que a capital fosse pensada para ser uma pequena municipalidade, e contornada por outras cidades também diminutas. Em consequência, Belo Horizonte rapidamente transformou-se em uma área metropolitana, pois a conurbação com outros municípios começou a acontecer já nos anos 1940. Diante disso, a interdependência entre os municípios da RMBH pode ser con-

siderada ainda mais intensa do que em outras áreas metropolitanas do país.

Por fim, depois de discutir os principais instrumentos de governança do uso e ocupação do solo metropolitano, elencados e apresentados sucintamente, procurou-se lembrar os principais planos elaborados para se tentar governar de forma integrada o uso e ocupação do solo da região metropolitana, essa importante função pública de interesse comum. Quando se observa o desenho dessa linha do tempo (Figura 1), lembra-se de uma árvore, com poucos fios nos anos 1970, com raízes, um caule sem nenhuma folha, que representa os longos 20 anos em que a RMBH ficou privada de planejamento metropolitano, e uma copa repleta de galhos e folhas, dos anos 2000 em diante, que denotam variados planos territoriais propostos para a região metropolitana, sob múltiplos olhares e envolvendo diversos setores. Essa árvore está em crescimento, graças aos trabalhos técnicos da Agência de Desenvolvimento da RMBH,

Encerra-se este despretensioso ensaio realçando um problema persistente que dificulta a formação de consensos entre os diversos atores na RMBH: a baixa identidade regional na RMBH. Os cidadãos metropolitanos ou “rm-beaguenses” tem pouca consciência de que pertencem a um mesmo complexo urbano-social, uma outra comunidade intermediária entre o estado e o município. Há muitas explicações para isso. A RMBH não conta com elementos unificadores de interesses fáceis de visualizar. Não há uma bacia hidrográfica única ou algum acidente geográfico comum que una os municípios. Ademais, a Região Metropolitana de Belo Horizonte possui uma composição de municípios muito heterogênea em termos econômicos e demográficos. Apenas três municípios – Belo Horizonte, Betim e Contagem – somam mais de 80% do PIB metropolitano. Os perfis dos demais 31 municípios, responsáveis pelo restante da riqueza regional, são muito diferenciados. Há desde municí-

pios relativamente industrializados – Vespasiano, Santa Luzia e Pedro Leopoldo – até cidades dependentes da agropecuária e do turismo ecológico. Cidades como Ribeirão das Neves e Ibirité são genuinamente cidades-dormitório, embora venham se esforçando para atrair investimentos produtivos. Nesse complexo caleidoscópio de perfis econômicos e naturais, torna-se disperso e impreciso o interesse regional na RMBH.

A própria denominação Região Metropolitana de Belo Horizonte, dificulta a formação dessa identidade regional, diferentemente por exemplo da sua coirmã Região Metropolitana do Vale do Aço, que tem nome próprio e facilmente distinguível.

Sem dúvida, é necessário buscar meios e caminhos para que o chamado “interesse metropolitano” seja mais visível para a sociedade.

Referências

MINAS GERAIS/Fundação João Pinheiro: Memória Histórica. História Antiga. Edição atualizada, revista e anotada. CEHC/FJP, 1996.

MINAS GERAIS/ARMBH. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi-macrozoneamento/> Acesso em 2 de setembro de 2021

MACHADO, Gustavo Gomes. A questão metropolitana: o impasse institucional no Brasil e em Minas Gerais. Orientação de Virgínia Rennó dos Mares Guia. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

MACHADO, Gustavo Gomes. Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: dilemas das transações federativas. Ed. PUCMINAS, 2009.

MATOS, Josadac Figueira de. Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. Monografia (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1982.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto n. 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. Minas Gerais Diário do Executivo, Belo Horizonte, 4 abr. 2007a, p. 1. Disponível em: <http://almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao_mineira>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TONUCCI FILHO, João. FREITAS, Daniel Medeiros de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. Cadernos Metrôpole.. vol.22 no.47 São Paulo Jan./Apr. 2020 Epub Nov 07, 2019. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000100061

Referências

Acesso em 30/04/2021

ESTRUTURA ECONÔMICA DA REGIÃO GEOGRÁFICA INTERMEDIÁRIA DE BELO HORIZONTE NO PERÍODO 2010-2018

Raimundo de Sousa Leal Filho¹

Thiago Rafael Corrêa de Almeida²

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de apresentar a evolução da estrutura econômica da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte no período 2010-2018. A ideia é situar a região de análise em relação ao comportamento da economia mineira como um todo no início da década (2010) e no último ano em que as estatísticas de produção estão disponíveis em nível municipal (2018). No entanto, nada impede que comentários e interpretações sejam desenvolvidos para os anos intermediários da década (2013 e 2016), com intuito de propiciar uma leitura mais refinada das mudanças econômicas ocorridas na região.

O trabalho explora os resultados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o cálculo do PIB dos municípios do estado no período (2010-2018) e, particularmente, dos municípios que fazem parte da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte composta por 74 municípios³. A metodologia utilizada no artigo consiste na análise

1 Doutor em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisador em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro (FJP).

2 Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

3 A Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte é composta pelos seguintes municípios: Belo Horizonte, Contagem, Betim, Nova Lima, Sete Lagoas, Ouro Preto, Itabira, Itabirito, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Sabará, Mariana, Três Marias, Brumadinho, Vespasiano, Ibirité, Lagoa Santa, Curvelo, Pedro Leopoldo, Juatuba, Confins, Matozinhos, Sarzedo, Santa Bárbara, Barão de Cocais, Paraopeba, Conceição do Mato Dentro, Mateus Leme, Esmeraldas, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Caeté, São José da Lapa, Catas Altas, Corinto, Caetanópolis.

do Valor Adicionado Bruto (VAB) das atividades econômicas em que a publicação e divulgação dos resultados municipais são desagregados (agropecuária, indústria, serviços privados e administração pública), do Produto Interno Bruto (PIB) e desse indicador ponderado pelo contingente populacional (o PIB per capita) (IBGE, 2016).

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em outras três seções analíticas. A próxima seção apresenta um conteúdo histórico do processo de industrialização do país e da discussão regional, muito importante para entender o contexto de inserção da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte e fundamental para compreensão da mudança na sua estrutura produtiva (como o processo de desindustrialização). A seção seguinte apresenta os resultados propriamente ditos das alterações econômicas obtidas por meio da análise conjunta do VAB setorial e do PIB dos municípios da região; e o último tópico traz as considerações finais do estudo realizado.

INDUSTRIALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E NOVAS PERSPECTIVAS

De acordo com Diniz e Mendes (2021), a indústria de transformação brasileira se desenvolveu a partir do século XIX se concentrando na cidade de São Paulo e na sua Região Metropolitana e atingindo seu pico de participação na indústria nacional em 1970. A partir de então vários aspectos pro-

vocaram a desconcentração industrial:

“Pela lógica do mercado, no sentido da desconcentração, destacam-se: 1) geração de deseconomias de aglomeração na RM [Região Metropolitana] de São Paulo; 2) expansão e melhoria da infraestrutura em outras regiões do país; 3) crescimento urbano generalizado; 4) movimentos das fronteiras agropecuária e mineral em direção ao Centro-Oeste e Norte do país e seus possíveis efeitos sobre o crescimento populacional, urbano e industrial, gerando novas centralidades. Um segundo grupo de fatores estaria relacionado com decisões governamentais, a nível federal e dos estados, com destaque para: 5) transferência da capital para Brasília e a integração do mercado nacional com a construção dos grandes eixos viário; 6) incentivos fiscais para o Nordeste e para a Zona Franca de Manaus; 7) “guerra fiscal” entre os estados na atração de investimentos” (DINIZ; MENDES, 2021, p. 7).

Também é importante destacar que no início do processo de industrialização do país o Rio de Janeiro e sua Região Metropolitana possuíam papel de destaque. No entanto, em razão da competição com São Paulo e com outras regiões brasileiras em ascensão, da crise e do declínio da cafeicultura local, da fragilidade da burguesia industrial e, principalmente, em função da perda de status político com a mudança da capital para Brasília, o Rio de Janeiro sofreu forte queda na participação no produto agregado industrial (CANO, 1976; LESSA, 2000).

Existia uma expectativa de que a atividade industrial no estado do Rio de Janeiro fosse retomada com a descoberta do pré-sal, o projeto do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e de projetos adjacentes (como a necessidade de expansão portuária), além da instalação de montadoras de automóveis no sul do estado (em Porto Real e Resende). No entanto, essas expectativas de adensamento e de criação de indústrias complementares foram sendo frustradas em virtude dos desdobramentos da Operação Lava Jato e da crise política instaurada no governo e na Petrobrás. O projeto Comperj

lis, Felixlândia, Jaboticatubas, Rio Acima, Raposos, Santa Maria de Itabira, Mário Campos, Prudente de Moraes, Buenópolis, Ferros, Baldim, Inhaúma, Florestal, Cordisburgo, Jequitibá, Capim Branco, Nova União, Bom Jesus do Amparo, Santana de Pirapama, Inimutaba, Augusto de Lima, Santana do Riacho, Moeda, Araçá, Funilândia, Taquaraçu de Minas, Morro da Garça, Presidente Juscelino, Congonhas do Norte, Cachoeira da Prata, Fortuna de Minas, Santo Hipólito, Morro do Pilar, Carmésia, Monjolos, Itambé do Mato Dentro, Santo Antônio do Rio Abaixo, Passabém e São Sebastião do Rio Preto.

e os investimentos programados foram, inclusive, abandonados (DINIZ; MENDES, 2021).

Apesar da desconcentração industrial, o estado de São Paulo e sua Região Metropolitana não tiveram sua economia debilitada como no Rio de Janeiro. De fato, embora a cidade de São Paulo tenha perdido participação no produto agregado industrial, se consolidou como centro financeiro do país (bancos, corretoras, bolsas de ações, etc), como sede de empresas importantes e avançou no desenvolvimento de serviços profissionais, científicos, técnicos e administrativos (serviços prestados às empresas). Vale ressaltar o papel fundamental da área metropolitana e do entorno da capital paulista com a presença de indústrias com forte conteúdo tecnológico incorporado, de instituições de pesquisas e universidades e com uma infraestrutura propícia para a base industrial mais moderna e articulada do país no eixo Sorocaba-Campinas-São Paulo-São José dos Campos-Porto de São Sebastião (PROENÇA; SANTOS JUNIOR, 2019).

Ao observar o fenômeno da desconcentração industrial do país e, particularmente, de São Paulo e Rio de Janeiro, alguns autores observaram que as formações de novos conglomerados produtivos tinham predominância na área formada dentro do polígono Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina-Porto Alegre-Florianópolis-Belo Horizonte, além do próprio interior do estado de São Paulo e de regiões do Paraná. Os autores atribuíram o nome de “polígono industrial” a esse conjunto de novas unidades produtivas industriais no Brasil (DINIZ, 1993; DINIZ; CROCCO, 1996). É importante ressaltar essa questão pois é nesse sentido que se compreende a inserção produtiva da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte e, principalmente, da capital do estado na dinâmica industrial nacional. Nesse período, que antecede o período analisado (2010-2018), Belo Horizonte se beneficiou do con-

texto de desconcentração industrial.

Na última década (2010-2018) e, principalmente, no auge da crise econômica do período 2014-2016, quando a economia brasileira recuou em 2015 e 2016, respectivamente, 3,5% e 3,3%; ao passo que a economia mineira apresentou inflexão no índice de volume do PIB de 0,7%, 4,3% e 2,0%, respectivamente, em 2014, 2015 e 2016, o processo de desindustrialização se intensificou no país e em Minas Gerais e a Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte foi bastante prejudicada tendo em vista a forte presença de núcleos industriais da cadeia metalomecânica (produtos metálicos, fabricação de veículos e autopeças, máquinas e equipamentos), segmentos altamente afetados no triênio 2014-2016 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a; IBGE, 2021).

Esse movimento resultou na perda de produto agregado industrial na última década em Belo Horizonte, Contagem e Betim, os três municípios com os maiores PIBs da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte. As mudanças estruturais ocorridas na economia mineira também provocaram alterações na participação setorial no Valor de Transformação Industrial (VTI) dos segmentos industriais do estado. Enquanto a cadeia metalomecânica foi duramente afetada, os segmentos industriais atrelados ao agronegócio (como a indústria alimentícia, química, etc) se beneficiaram do dinamismo da agropecuária local, favorecida pelos ganhos de produtividade ocorridos ao longo do período (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

Essas alterações reverberaram na dinâmica regional industrial de Minas Gerais em favor do adensamento industrial nas localidades com vocação produtiva para o agronegócio (sobretudo o Triângulo Mineiro e o Sul de Minas) e tudo indica que esse processo continuou no pós-2018, principalmente no ano de 2020, quando o PIB do agronegócio atingiu a sua participação máxima

na economia mineira (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021c).

Esse movimento expansionista nas atividades industriais voltadas para o agronegócio não se restringiu à economia mineira, mas ocorreu em boa parte do território nacional. Diniz e Mendes (2021), por exemplo, destacam o alargamento da área industrial com a criação de novas unidades produtivas no oeste dos estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, além de Minas Gerais (mencionada anteriormente) e o próprio centro-oeste do país em um contexto que acompanha o deslocamento e ampliação da fronteira agrícola.

Os autores pontuam o surgimento de novas aglomerações nos segmentos agroindustriais (açúcar, álcool, frigorífico, beneficiamento de cereais e leguminosas, alimentos industrializados em geral, insumos agropecuários, produtos químicos, etc.). Nesse sentido, destacam a criação de conglomerados industriais relevantes no sudoeste do Mato Grosso do Sul (Três Lagoas, Dourados e Iguatemi), no sudoeste de Goiás (Rio Verde) e no sudeste goiano (Catalão), em segmentos relacionados a fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas e de insumos agropecuários. Em Goiás, aliás, os autores destacam as aglomerações industriais relevantes em Goiânia e Anápolis, tanto por sua estrutura heterogênea quanto pela aproximação com a industrialização mais robusta do país (DINIZ; MENDES, 2021).

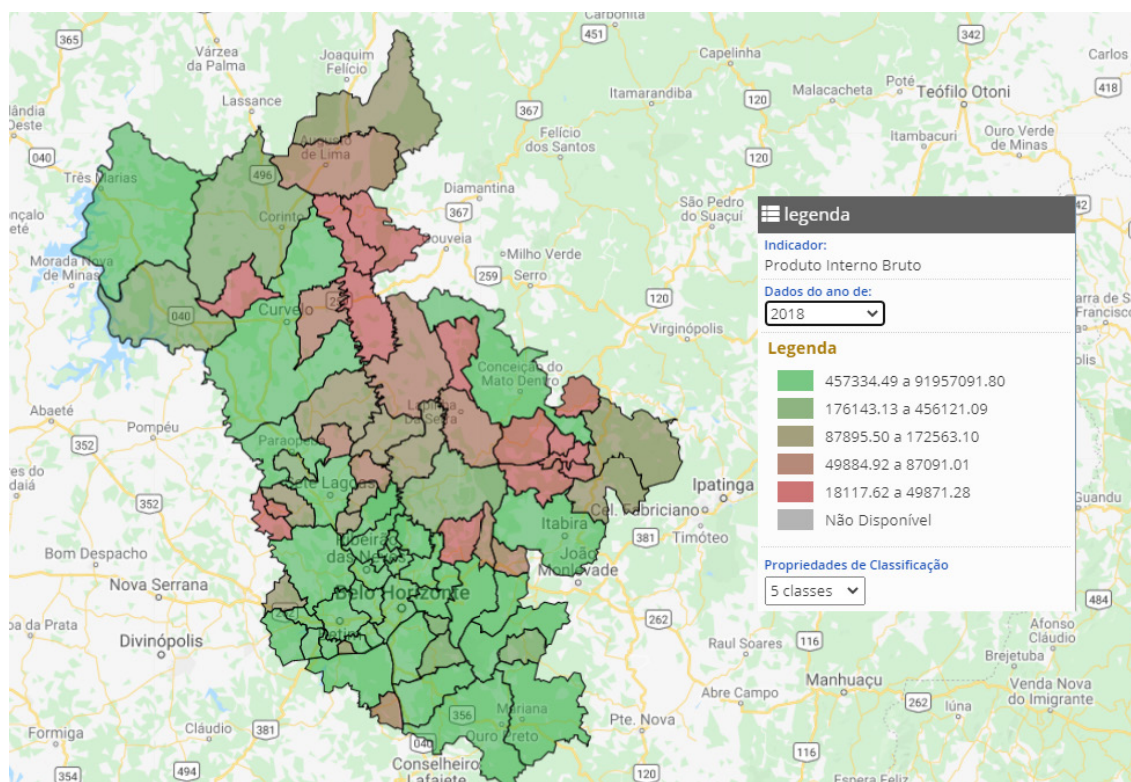
Por fim, no padrão locacional mais recente das indústrias no estado de Minas Gerais, identifica-se para além da aglomeração relevante na Região Metropolitana de Belo Horizonte (apesar da desindustrialização em curso), da microrregião de Divinópolis, e da importância da agroindústria no Triângulo Mineiro (em particular no município de Uberlândia e seu entorno, localidades beneficiadas pelo desenvolvimento do centro-oeste do país), o surgimento de um novo eixo industrial importante no sul do estado entre

Pouso Alegre, Itajubá, Santa Rita do Sapucaí e Extrema (DINIZ; MENDES, 2021).

ESTRUTURA PRODUTIVA DA REGIÃO GEOGRÁFICA INTERMEDIÁRIA DE BELO HORIZONTE NO PERÍODO 2010-2018

A atividade econômica na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte é concentrada em três municípios: Belo Horizonte, Contagem e Betim. No ano de 2018, Belo Horizonte (com um PIB de R\$ 91.957.092 mil reais), Contagem (R\$ 27.731.703 mil reais) e Betim (R\$ 25.483.677 mil reais) foram responsáveis por 23,6% do PIB estadual e por 64,2% do PIB da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte. Essas participações eram ainda mais elevadas no ano de 2010: 29,0% do PIB estadual e 68,4% do PIB da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b). A perda de representatividade desses municípios está relacionada ao fenômeno da desindustrialização mencionado na seção anterior e explorado de maneira mais detalhada nos parágrafos seguintes.

O Mapa 1 elaborado por meio do acesso a plataforma de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro mostra os 74 municípios da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte distribuídos conforme cinco faixas de mensuração da magnitude do PIB para o ano de 2018. Quatorze municípios da região estão situados na última faixa com PIB inferior ao valor de R\$ 49.871,28 mil reais: Taquaraçu de Minas, Morro da Garça, Presidente Juscelino, Congonhas do Norte, Cachoeira da Prata, Fortuna de Minas, Santo Hipólito, Morro do Pilar, Carmésia, Monjolos, Itambé do Mato Dentro, Santo Antônio do Rio Abaixo, Passabém e São Sebastião do Rio Preto.



Mapa 1 – Distribuição do PIB municipal da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte – 2018.
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021d).

No período de 2010 a 2018, a economia de Minas Gerais apresentou acentuada flutuação cíclica, grosso modo caracterizada por três fases: ao início, continuidade da recuperação do nível de atividade após a grave crise financeira internacional de 2008-2009 – cujo pico seria alcançado em 2013; em seguida, a recessão de 2014-2016; ao final, a fraca retomada do crescimento econômico de 2017-2018 (Gráfico 1).

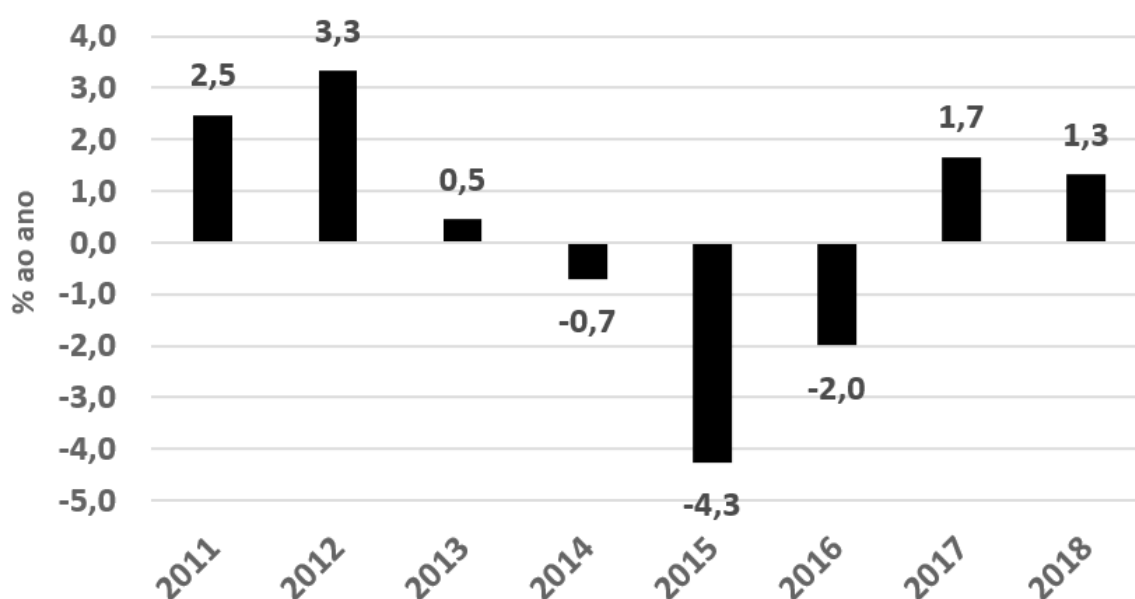


Gráfico 1 – Taxas de variação real do PIB de Minas Gerais – 2011-2018. Fonte: FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO (2021d).

RO (2021a).

As fases de expansão do nível de atividade foram praticamente anuladas pelas perdas ocorridas durante a recessão, de forma que o PIB real de Minas Gerais em 2018 estava apenas 2,1% acima do registrado em 2010; ou seja, praticamente não houve crescimento econômico ao longo do período considerado. Entretanto, ocorreram mudanças significativas na estrutura produtiva regional, tanto na perspectiva espacial quanto na regional. A Tabela 1 (abaixo) elenca as participações da agropecuária, da indústria, dos serviços privados e da administração pública no Valor Adicionado Bruto (VAB) da economia estadual e compara com sua evolução na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte em quatro anos selecionados (2010, 2013, 2016 e 2018).

%	2010	2013	2016	2018
Participação setorial da agropecuária				
No VAB de Minas Gerais	5,6	5,6	6,9	5,2
No VAB regional	0,7	0,7	0,8	0,5
Participação setorial da indústria				
No VAB de Minas Gerais	33,2	30,6	24,8	26,5
No VAB regional	37,9	35,8	28,2	30,2
Participação setorial dos serviços privados				
No VAB de Minas Gerais	46,1	48,6	50,7	51,0
No VAB regional	50,1	51,9	56,3	54,8
Participação setorial da administração pública				
No VAB de Minas Gerais	15,1	15,2	17,6	17,3
No VAB regional	11,3	11,6	14,7	14,5
Participação regional no total estadual				
Do PIB	42,4	41,8	37,2	36,8
Do VAB agropecuário	5,3	5,5	4,3	3,6
Do VAB industrial	47,2	48,0	41,8	41,7
Do VAB nos serviços privados	44,8	43,8	40,7	39,3
Do VAB da administração pública	30,8	31,2	30,6	30,6

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021b).

Tabela 1 – Composição setorial e participação regional no Valor Adicionado Bruto – Minas Gerais – 2010-2018

Este artigo procura, portanto, descrever como a economia dos municípios da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte foi afetada por mudanças estruturais que interagiram com o ciclo econômico regional no período considerado.

Nessa perspectiva, a desindustrialização, caracterizada pela redução da participação do VAB industrial – soma das indústrias extrativas, de transformação, das utilidades públicas e da construção – no total do VAB da economia estadual, de 33,2% em 2010 para 26,5%

em 2018, desponta como elemento de maior gravidade nesse quadro analítico.

Vale notar, a esse respeito, que a participação do VAB industrial no total da economia tem um forte componente cíclico, com tendência ao aumento nas fases de expansão e de queda nas fases de retração do nível de atividade, do emprego e da renda. Entretanto, a fase inicial de crescimento, quando o PIB de Minas Gerais acumulou uma variação real de 6,4% entre 2010 e 2013, foi marcada pelo decréscimo da participação da indústria, de 33,2% para 30,6% no conjunto da Unidade da Federação, e de 37,9% para 35,8% na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte. Na fase intermediária, a atividade econômica estadual acumulou uma variação real negativa de -6,8% entre 2013 e 2016, com impacto desproporcional sobre a participação do setor industrial que contrai para, respectivamente, 24,8% e 28,2%. Na última fase do ciclo, entre 2016 e 2018, o PIB estadual apresentou um crescimento acumulado de 3,0% e, dessa vez, verificou-se modesta recuperação da participação da indústria para, respectivamente, 26,5% e 30,2%.

Na primeira fase, a indústria perdeu participação mesmo quando a economia mineira ainda experimentava expansão, e a contribuição da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte no PIB estadual oscilou negativamente de 42,4% em 2010 para 41,8% em 2013. Na segunda fase, enquanto se aprofunda a perda de participação da indústria em simultâneo à grande recessão, a contribuição regional para o PIB estadual decai acentuadamente, para 37,2% em 2016; desta feita, a própria contribuição regional para o VAB da indústria estadual também contrai desproporcionalmente, de 48,0% em 2013 para 41,8% em 2016 – pois o núcleo metalomecânico e o refino do petróleo com forte presença local é bem mais afetado pela crise econômica do que setores produtores de bens de consumo não duráveis, menos concentrado espacialmente (como a pro-

dução da indústria alimentícia mencionada na seção anterior) –, e além disso, também acirra a perda da contribuição regional para o VAB dos serviços privados (de 43,8% em 2013 para 40,7% em 2016), inclusive porque parte significativa destes se destina ao consumo intermediário da manufatura. Na terceira fase, a indústria reverte uma pequena parte das perdas acumuladas no período 2010-2016, a contribuição da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte para o VAB da indústria estadual estabiliza (41,7% em 2018) mas a parcela do VAB estadual de serviços privados aí gerada prossegue em retração (para 39,3% em 2018).

No curto espaço de tempo entre 2010 e 2018, portanto, ocorreram profundas mudanças na composição setorial da produção e no peso da economia da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte para o total estadual. Como não poderia deixar de ser, essas transformações se refletiram na evolução de um dos indicadores-síntese do grau de prosperidade econômica de uma região ou país, o seu PIB *per capita*.

Em valores correntes, o PIB *per capita* de Minas Gerais evoluiu de R\$ 17,9 mil em 2010 para R\$ 23,7 mil em 2013, R\$ 25,9 mil em 2016 e R\$ 29,2 mil em 2018; na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte, de R\$ 25,9 mil para, respectivamente, R\$ 33,7 mil, R\$ 32,7 mil e R\$ 36,3 mil. Em termos proporcionais, o PIB *per capita* regional correspondia a 144,7% da média estadual no início do período considerado, em 2010; 142,0% ao final da primeira fase, em 2013; 126,0% ao final da segunda fase, em 2016; e 124,1% ao final do período, em 2018.

(Gráfico 2).

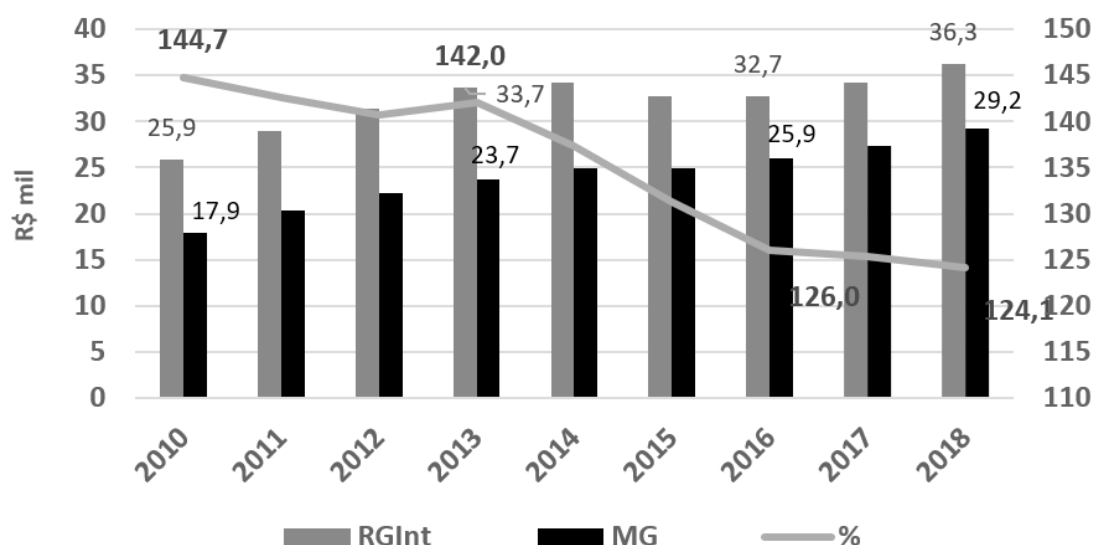


Gráfico 2 – PIB per capita – Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte e Minas Gerais – 2010-2018. Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021b).

O PIB *per capita* da região embute grandes diferenças de valor em cada um dos seus municípios, o que torna relevante a análise da sua distribuição. Por um lado, 25% das cidades na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte apresentaram PIB *per capita* inferior a R\$ 5,8 mil em 2010, R\$ 8,7 mil em 2013, R\$ 10,4 mil em 2016 e R\$ 10,7 mil em 2018; por outro, 25% registraram valores superiores a, respectivamente, R\$ 18,7 mil, R\$ 25,8 mil, R\$ 26,0 mil e R\$ 27,2 mil. Por sua vez, o PIB *per capita* mediano na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte evoluiu de R\$ 9,8 mil em 2010 para R\$ 12,8 mil em 2013, R\$ 14,3 mil em 2016 e R\$ 15,1 mil em 2018 (Gráfico 3).

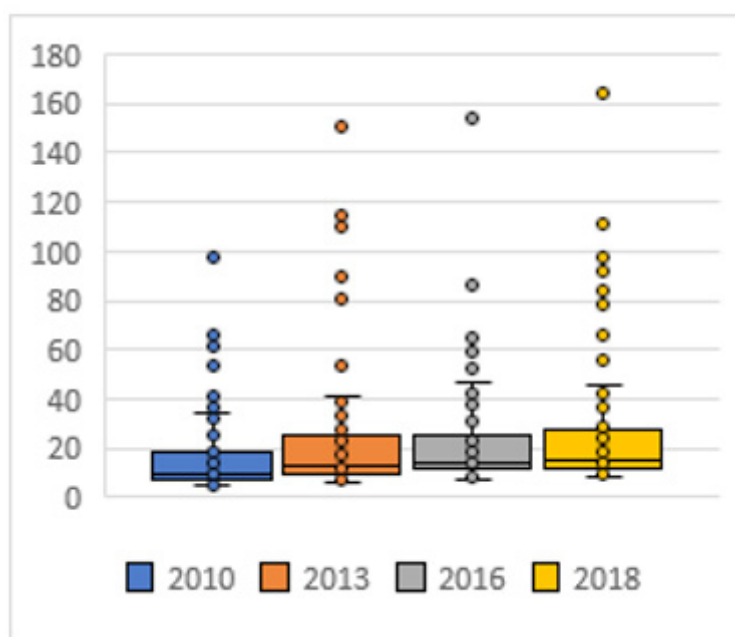


Gráfico 3 – Box Plot do PIB per capita – Municípios da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte (R\$ mil) – 2010, 2013, 2016 e 2018. Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021b).

Além de desigual, a distribuição dos valores do PIB per capita é bastante assimétrica, com muitos valores extremos entre os municípios de renda mais elevada. Foram considerados outliers em 2010, 2013, 2016 e 2018 valores acima de, respectivamente, R\$ 36,3 mil, R\$ 50,5 mil, R\$ 48,0 mil e R\$ 50,2 mil; e as cidades de Confins, Mariana, Nova Lima, Betim, Catas Altas, Ouro Preto, Itabirito, Brumadinho, Itabira, Morro da Garça e Três Marias em pelo menos uma ocasião foram consideradas como tal.

Vale notar que a especialização produtiva dos municípios guarda forte correlação com sua posição da distribuição dos valores de seus PIB per capita. Aproximadamente metade dos 74 municípios da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte tem na administração pública sua principal atividade econômica conforme o número de observações identificados, e nesse conjunto o valor do PIB per capita esteve abaixo da mediana em todos os anos considerados (Tabela 2).

	2010	2013	2016	2018
Administração Pública				
PIB per capita (R\$ mil)	6,7	9,2	11,1	12,3
Número de observações	32	31	32	38
Agricultura				
PIB per capita (R\$ mil)	..	..	19,6	..
Número de observações	0	0	1	0
Construção				
PIB per capita (R\$ mil)	10,8	20,9	..	..
Número de observações	3	1	0	0
Demais Serviços				
PIB per capita (R\$ mil)	24,4	33,8	32,2	33,8
Número de observações	17	22	25	28
Eletricidade, água e saneamento				
PIB per capita (R\$ mil)	34,7	37,5	..	..
Número de observações	1	1	0	0
Indústrias de Transformação				
PIB per capita (R\$ mil)	33,7	25,8	54,0	59,9
Número de observações	12	7	5	3
Indústrias Extrativas				
PIB per capita (R\$ mil)	49,9	73,2	47,0	73,7
Número de observações	8	11	9	9
Produção Florestal				
PIB per capita (R\$ mil)	13,2	22,8	24,0	..
Número de observações	1	1	2	0

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021b).

Tabela 2 – Número e PIB per capita dos Municípios da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte, segundo o principal grupamento de atividade econômica – 2010, 2013, 2016 e 2018

Em Jequitibá, a agricultura foi a atividade econômica com maior participação no PIB municipal em 2016, e nesse ano o seu PIB per capita (R\$ 19,6 mil) situou-se bem acima da mediana da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte. Também em Jequitibá, a construção foi o principal setor de atividade em 2010, além de Conceição do Mato Dentro e Morro do Pilar; em 2013, somente em Conceição do Mato Dentro que já começava a ser im-

pactada pelo avanço da extração mineral no município.

O grupamento de atividades denominado “demais serviços” exclui o comércio, e se caracteriza por acentuada heterogeneidade: inclui desde serviços profissionais e científicos, aluguéis e *leasing*, serviços financeiros, serviços das tecnologias de informação e da comunicação, etc., até saúde e educação mercantis, serviços pessoais e serviços domésticos. De uma maneira geral, o PIB per capita do conjunto de municípios que teve nesse grupamento sua principal atividade econômica¹ esteve sempre acima do terceiro quartil da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte.

Três Marias teve como principal atividade econômica a geração e distribuição de eletricidade e gás, água e saneamento em 2010 e 2013, e posteriormente as indústrias de transformação em 2016 e 2018, com destaque para a indústria do zinco (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021e). De certa forma, constitui excelente exemplo da exceção que confirma a regra, pois no período 2010-2018, como assinalado acima, a desindustrialização foi a característica mais evidente das profundas transformações ocorridas na estrutura produtiva da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte e da própria economia estadual: em 2010, 12 municípios² tinham nas indústrias de transformação sua principal atividade econômica; em 2013, esse número reduziu para sete³; em 2016, para cinco⁴; e finalmente, em 2018,

apenas três: Três Marias, Betim e Juatuba.

As indústrias extrativas, particularmente no caso do minério de ferro e dos metais preciosos, fazem uso intensivo de capital e geram, proporcionalmente ao porte de suas operações, uma massa de rendimentos salariais reduzida. Por outro lado, constituem uma importante base de receitas tributárias para a administração pública local e fonte de demanda por serviços locais. Não surpreende, portanto, que os municípios relativamente bem-dotados de recursos minerais apresentem indicadores do PIB *per capita* e de qualidade de vida bem acima da média. Na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte, não por acaso boa parte dos outliers na distribuição do PIB per capita tenham nas indústrias extrativas uma grande parcela da geração de VAB local: esse foi o caso de oito municípios em 2010⁵; 11 em 2013⁶ e nove, tanto em 2016⁷ quanto em 2018.

Felixlândia, por sua vez, se destacou pela importância das atividades de produção florestal, que gerou a maior participação setorial para o VAB local tanto em 2010 quanto em 2013 e 2016, acompanhada neste último ano por Morro da Garça, pequena cidade com menos de 2,5 mil habitantes em 2018 cuja economia orbita em torno da própria produção florestal, da pecuária, da administração pública e dos demais serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar o comportamento da estrutura produtiva da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte no período 2010-2018. A principal

1 Em 2018, composto por Confins, Contagem, Belo Horizonte, Sete Lagoas, Paraopeba, Sarzedo, Matozinhos, Lagoa Santa, Barão de Cocais, Mateus Leme, Pedro Leopoldo, Caetanópolis, Sabará, São José da Lapa, São Joaquim de Bicas, Vespasiano, Curvelo, Santa Luzia, Igarapé, Florestal, Santa Maria de Itabira, Santana do Riacho, Bom Jesus do Amparo, Caeté, Corinto e Jaboticatubas

2 Betim, Juatuba, Sete Lagoas, Sarzedo, Matozinhos, Araçá, Pedro Leopoldo, Caetanópolis, São José da Lapa, São Joaquim de Bicas, Vespasiano e Santa Luzia.

3 Juatuba, Sete Lagoas, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Caetanópolis, São José da Lapa e Santa Luzia.

4 Três Marias, Betim, Juatuba, Matozinhos e São José da

Lapa.

5 Nova Lima, Itabirito, Ouro Preto, Catas Altas, Brumadinho, Itabira, Mariana e Barão de Cocais.

6 Além dos registrados em 2010, Sarzedo, Santa Bárbara e Igarapé.

7 Entra na lista Conceição do Mato Dentro, saem Barão de Cocais, Sarzedo e Igarapé.

conclusão do trabalho e que demarca o fio condutor do paper foi a ocorrência da desindustrialização na região analisada e, por consequência, no estado de Minas Gerais. Basta observar que a participação no VAB industrial do estado dos três municípios com maior peso econômico, Belo Horizonte, Contagem e Betim passou de, respectivamente, 10,3%, 5,6% e 9,5% em 2010 para apenas, 8,0%, 4,0% e 7,1%, respectivamente, em 2018 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

Outra consideração importante diz respeito a análise do indicador de PIB per capita na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte. Em primeiro lugar, percebe-se que o PIB per capita tende a assumir valores mais elevados nos municípios em que existe predominância de atividades que favorecem a remuneração do capital (excedente operacional bruto) em detrimento da remuneração do trabalho como nos municípios mineradores (Nova Lima, Itabirito, Ouro Preto, Catas Altas, Brumadinho, Itabira, Mariana, Barão de Cocais e Conceição do Mato Dentro) ou onde se localiza algum empreendimento ou atividade econômica muito peculiar (como os serviços de transporte aéreo em Confins). Daí a importância em se tributar essas atividades de maneira a minimizar o problema de “vazamento” de renda percebido nesses municípios.

Em segundo lugar, nota-se que o PIB *per capita* assume valores abaixo da mediana nas localidades em que a administração pública figura como principal atividade econômica em nível municipal. Essa consideração é relativamente esperada, tendo em vista que, na ausência de atividade econômica capaz de alavancar o PIB desses municípios, a administração pública ocupe o espaço deixado e atue em consonância com o contingente populacional local.

Embora o artigo analise o período 2010-2018, questões podem ser elencadas para reflexão do pós-2018 na Região Ge-

ográfica Intermediária de Belo Horizonte. Para o período 2019-2020 os indicadores produzidos pelo Sistema de Contas Trimestrais de Minas Gerais podem ajudar a traçar prognósticos em relação as divulgações posteriores do PIB dos municípios para a região.

Sabe-se que o município de Brumadinho foi bastante afetado com o rompimento da barragem em 2019 e esse acontecimento culminou na paralisação temporária da atividade de extração mineral em muitos municípios da região (em razão da necessidade de monitoramento e avaliação da situação das demais barragens). Com isso, o volume de produção de minério de ferro recuou no estado em 2019 e 2020. Entretanto, os efeitos ainda não estão claros sobre a perda ou ganho de participação dos municípios minerários da Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte, tendo em vista a apreciação nos preços internacionais da *commodity* mineral nos anos de 2019 e 2020 (que pode mais do que ter compensado a redução no volume produzido).

Outro aspecto diz respeito aos impactos da pandemia do Coronavírus sobre a Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte a partir do ano de 2020. As publicações das Contas Trimestrais de Minas Gerais mostram uma queda no volume da atividade industrial no segundo trimestre de 2020, sobretudo nos segmentos da cadeia metalomecânica, seguida de uma recuperação ao longo do segundo semestre que certamente influenciou a dinâmica produtiva da Região Geográfica aqui analisada. Além disso, a queda nos serviços de alojamento, alimentação fora do domicílio e das atividades artísticas, culturais, recreativas e de eventos esportivos evidentemente afetaram o PIB de Belo Horizonte e do seu entorno. Nessa mesma linha de raciocínio, o PIB do município de Confins deve ter sofrido uma queda ainda mais relevante no ano de 2020 com a redução no número de passageiros embarcados, em razão das medidas mais restritivas na circulação das pessoas (FUNDAÇÃO JOÃO

PINHEIRO, 2021f).

Finalmente, do ponto de vista de uma perspectiva de mais longo prazo, existe a expectativa de reativação do complexo metalomecânico na Região Geográfica Intermediária de Belo Horizonte com o advento do aeroporto industrial localizado em Confins e que, por consequência, poderá contribuir na atração de segmentos industriais e serviços com maior conteúdo tecnológico incorporado, com a provável instalação da fábrica de veículos elétricos da Bravo Motor Company na Região Metropolitana de Belo Horizonte, e de como a fusão do grupo FIAT-Chrysler e do grupo Peugeot (Stellantis) poderá afetar a dinâmica produtiva da região (BARROS, 2020; BLANCHETTI, 2021; FONSECA, SUTTO, 2021).

Referências

BARROS, L. H. C. Primeiro aeroporto industrial do País e as possibilidades de negócios para MG. Diário do Comércio. Edição de: 01 ago. 2020.

BIANCHETTI, M. RMBH vai ganhar fábrica de veículos elétricos da Bravo Motor Company. Diário do Comércio. Edição de: 06 mar. 2021.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: Difel, 1976.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem continua polarização. Nova Economia, v.3, n.1, 1993.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. Nova Economia, v.6, n.1, 1996.

DINIZ, C. C.; MENDES, P. S. Tendências Regionais da indústria brasileira no século XXI. Texto para Discussão 2640. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021.

FONSECA, M.; SUTTO, G. Stellantis: o que a fusão da Fiat e Peugeot diz sobre estratégia, fábricas e presença das montadoras no Brasil. Infomoney. Edição de: 20 jan. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Anexo Estatístico – PIB trimestral – 4º Trimestre de 2020. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Anexo Estatístico – PIB municipal – 2010-2018. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2021b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Informativo FJP Análise Insumo Produto/Contas Regionais: o PIB do Agronegócio de Minas Gerais no ano de 2020. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), v.2, n.1, 22 abril 2021c.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Mapas – Indicador: Produto Interno Bruto. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi),

Referências

2021d.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais – Ano de 2018. Série Estatística & Informações, Contas Regionais, n.37. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2021e.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Informativo FJP Contas Regionais: Produto Interno Bruto de Minas Gerais – 4º trimestre de 2020. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), v.3, n.1, 15 abril 2021f.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios: ano de referência 2010. Série Relatórios Metodológicos volume 29, 3ª edição. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (SCNT) – 4º Trimestre 2020. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais, 2021.

LESSA, C. O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PROENÇA, A. D. A.; SANTOS JUNIOR, W. R. Reestruturação produtiva e consolidação de novos eixos de desenvolvimento territorial: o caso do vetor de desenvolvimento perimetral da macro

METRÓPOLE PAULISTA. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.21, n.2, p.312-328, maio-ago. 2019.

AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NA RMBH A PARTIR DA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE

Diego Pessoa Santos¹

INTRODUÇÃO

O mundo nunca mudou tanto e tão rápido como no presente momento. O modelo convencional de desenvolvimento iniciado após a revolução industrial trouxe alguns resultados positivos para a humanidade, como a diminuição da pobreza, aumento da expectativa de vida, bens tecnológicos que promovem uma vida mais confortável. No entanto, há evidências que o custo do que tem se denominado progresso para a humanidade será altíssimo. Estamos em emergência climática (Ripple et. al., 2019), com níveis de poluição atmosférica resultando em milhões de mortes ano a ano (Vohra et. al., 2021), com comprometimento de recursos naturais em diversas localidades. A desigualdade social ainda é um problema relevante e persistente em diversos países e há carência para muitos em questões básicas que confirmam dignidade, como alimentação e saneamento.

Reflexões, pesquisas científicas, acordos internacionais e multilaterais acerca do caminho que a humanidade tem percorrido e suas consequências estão ganhando espaço no debate público, incluindo os temas como sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. As críticas ao desenvolvimento convencional, também denominado de “*business as usual*”, partem de alguns pontos bem resumidos em Baker (2016), que traz, em primeiro lugar, a visão do progresso como dominação da natureza. Segundo, a visão da deteriorização ambiental como consequência inevitável do crescimen-

¹ Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Mestre em Sustainability Science and Policy pela Maastricht University. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais desde 2011, sendo servidor da Agência de Desenvolvimento da RMBH desde 2018.

to econômico. Terceiro, a visão de que o consumo é o fator mais importante para o bem estar humano. Quarto, ignora que a estabilidade social necessita da manutenção dos recursos naturais. A deterioração completa provoca instabilidade e convulsões. Quinto, o desenvolvimento ocidental foi e continua sendo à base de exploração não apenas de seus recursos naturais mas também de países em desenvolvimento. Sexto, o modelo ignora o fato de que não é possível atingir replicação global do modelo de desenvolvimento de exploração intensiva de recursos. Por fim, falha ao não reconhecer limites ao crescimento econômico.

Mas como essa discussão se enquadra no nível da gestão metropolitana, objeto de reflexão desta revista? O presente ensaio visa localizar a discussão sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável na gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) por meio de apresentação, análise e discussão das funções públicas de interesse comum definidas pela legislação. O trabalho é composto por esta breve introdução, seguida de apresentação dos conceitos considerados para sustentabilidade e desenvolvimento. Na terceira seção, analisa-se as funções públicas de interesse comum sob a ótica da sustentabilidade, para então traçar opiniões e conclusões na última seção.

A SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Vários conceitos vêm sendo associados à Sustentabilidade, além de diversas e diferentes iniciativas. Com isso, observa-se a inclusão de diferentes ideias e, principalmente, diferentes prismas sob o conceito. Ao mesmo tempo que a difusão do termo traz visibilidade à causa, acaba trazendo também algumas confusões, gerando às vezes desvios de sua real intenção.

Para entender melhor a sustentabi-

lidade objeto deste ensaio precisamos, em primeiro lugar, abordar conceitos de *systems thinking*. Um sistema é definido como um conjunto de partes interconectadas em uma área delimitada, cujo comportamento e resultado é dependente das interações entre as partes (Karl-Henriki et al., 2012; Matson et al., 2016). Um sistema pode, ainda, ser complexo, no sentido de possuir um grande número de partes que interagem entre si de maneiras complexas, produzindo comportamentos muitas vezes não-lineares, ou seja, inesperados, contraintuitivos, com *loop* de *Feedback*, caóticos e imprevisíveis. (Karl-Henriki et al., 2012). O foco, dessa forma, se dá nos resultados e consequências provocadas pela interação das partes, e não simplesmente nas partes em si mesmas ou na composição do Sistema.

Nesse sentido, a grande referência quando se fala em sustentabilidade é o planeta Terra, um grande sistema complexo. A Terra é um sistema aberto em termos de energia, o que significa que há troca com o que está além de sua fronteira, mas um sistema fechado em termos de matéria. Todos elementos que estão aqui datam do próprio início do planeta, fazendo com que a quantidade de matéria existente seja fixa e finita, devendo então ser reciclada constantemente para estar disponível para o crescimento de organismos vivos (Karl-Henriki et al., 2012). Essa reciclagem da matéria se dá por ciclos biogeoquímicos que se perpetuam por milhares de anos, como o ciclo do carbono, ciclo de nitrogênio, dentre outros².

O Sistema Terra é composto por diversos subsistemas. A biosfera é um subsistema aberto dentro do Sistema Terra, e a sociedade humana é um subsistema aberto dentro da biosfera. A biosfera e a sociedade humana interagem de forma complexa, e acabam formando um sistema combinado, o sistema sócio-ecológico (Karl-Henriki et al., 2012). E por sociedade humana, nos referimos ao

² https://en.wikipedia.org/wiki/Biogeochemical_cycle

sistema social global e à infraestrutura física criada pelos seres humanos para satisfazer suas necessidades individuais e coletivas (Karl-Henriki et al., 2012).

Continuando com a linha de pensamento, algumas características de sistemas complexos são fundamentais para analisarmos o sistema sócio-ecológico: vulnerabilidade e resiliência. A vulnerabilidade pode ser definida como a probabilidade de um sistema sofrer estresses, distúrbios e danos (Matson et al 2016). Resiliência, por sua vez, é a capacidade de um sistema absorver estresses, distúrbios e danos, e se reorganizar enquanto muda para ainda manter essencialmente a mesma função, estrutura, identidade e feedbacks (Walker et. al., 2004).

Diversos subsistemas do nosso planeta reagem de maneira não linear, característica própria da complexidade. Ou seja, a alteração da interação entre as partes pode provocar resultados completamente diferentes do esperado. Cada sistema, então, possui limiares e pontos de não-retorno que, se ultrapassados, acabam mudando a configuração do sistema por completo, de forma que possa apresentar estruturas, identidades e características diferentes. Quando se trata do sistema sócio-ecológico, este ponto é problemático por dois motivos: primeiro, a estabilidade das civilizações requer estabilidade dos subsistemas do planeta; segundo, os limiares e pontos de não-retorno não são facilmente identificados. Afinal, estamos tratando de sistemas complexos.

Para exemplificar a preocupação com o ponto anterior, podemos citar duas importantes iniciativas (dentre várias). Primeiro, com o objetivo de criar consciência e alertar a sociedade sobre o planeta, um grupo de cientistas suecos e australianos publicou um relevante trabalho contendo o que seriam os *limites planetários*, ou seja a definição de um espaço seguro para a humanidade operar em relação ao Sistema da Terra associado aos processos ou subsistemas biofísicos (Rockstrom, 2009). Os limites planetários incluem um grande radar no qual, com base em evidências científicas, há a indicação se estamos operando em um espaço seguro, ou se podemos ter cruzado a linha de não-retorno, especialmente em: mudanças climáticas, taxa de perda de biodiversidade (terrestre e marinha), interferência nos ciclos de nitrogênio e fósforo, destruição da camada de ozônio, acidificação dos oceanos, uso global de água potável, alteração no uso da terra, poluição química, e carregamento de aerossóis na atmosfera. Abaixo, a Figura 1 indica o estado de cada um dos limites planetários:



Figura 1 - Os limites planetários. Fonte: Steffen et al. 2015.

Outra importante publicação sobre os subsistemas biofísicos do planeta foi o *Millennium Ecosystem Assessment*, em 2005, Figura 2. Nela, cientistas fizeram uma grande avaliação sobre os serviços ecossistêmicos, aqueles serviços essenciais que o planeta provê aos seres humanos e dos quais dependemos para viver, e as consequências das mudanças nos ecossistemas para o bem estar da sociedade. Os serviços ecossistêmicos são divididos naqueles de suporte, que incluem formação do solo, reciclagem de nutrientes, dentre outros; de provisão direta, como água potável, comida, madeira, combustível, dentre outros; de regulação, como regulação de clima, regulação de doenças, dentre outros; e aqueles culturais, como recreacional, educacional, espiritual, dentre outros.



Figura 2 - Os serviços ecossistêmicos e os constituintes do bem-estar. Fonte: Millennium Ecosystem Assessment

A publicação chegou à conclusão que, em resumo, os ecossistemas sofreram mudanças mais rapidamente e extensivamente nos últimos 50 anos do que em qualquer outro período, em função da atividade humana; essas mudanças contribuíram substancialmente para melhoria no bem-estar humano, mas à custos crescentes na forma de degradação dos ecossistemas, aumento no risco de mudanças não-lineares e exacerbação da pobreza em determinados grupos de pessoas; caso esses problemas não sejam resolvidos, os benefícios das futuras gerações será drasticamente diminuídos (MEA, 2005).

A sustentabilidade, assim sendo, se configura como um grande objetivo a ser atingido, uma grande meta enquanto sociedade, no qual haveria uma transição de um padrão de sociedade insustentável para um padrão de sociedade sustentável (Karl-Henriki et al., 2012). Portanto, o que se deseja e objetiva é a manutenção das características dos subsistemas do

planeta ao mesmo tempo em que se consiga garantir bem-estar para a sociedade humana ao longo do tempo, o que não está garantido considerando o padrão atual.

Para se promover a almejada transição, decisões e caminhos devem ser percorridos. E se há o objetivo de mudança de padrões, os caminhos a serem percorridos devem ser diferentes dos atuais. Isso implica, obviamente, em diferentes processos e estruturas. Embora estruturas sociais possam ser difíceis de alterar, uma vez que os investimentos econômicos e sociais na sociedade insustentável são enormes, essas mudanças precisam ocorrer numa velocidade sem precedentes (Karl-Henriki et al., 2012). E nesse bojo é onde se enquadra o desenvolvimento sustentável.

Embora as evidências científicas de que o atual padrão de desenvolvimento impulsionado e promovido pela sociedade humana esteja comprometendo a sustentabilidade do planeta e de seus subsistemas existam há bastante tempo, a necessidade de transformação ganhou visibilidade e uma agenda política internacional de fato com a publicação do relatório *Our Common Future*³, em 1987, pela *World Commission on Environment and Development* (WCED). Patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o relatório é transversal em diversas políticas, incluindo diretrizes para comércio, proteção ambiental, política energética, planejamento urbano e de uso da terra, política industrial, agricultura e outros, em uma tentativa de reconciliar o que para muitos ainda é inconciliável: desenvolvimento econômico e proteção ambiental. O conceito de Desenvolvimento Sustentável é cunhado, portanto, como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (WCED, 1987).

A partir daí, há a tentativa de um es-

forço global de promoção de um desenvolvimento que ao mesmo tempo esteja dentro dos limites ecológicos no planeta, seja socialmente justo, e economicamente inclusivo (Baker, 2016).

No entanto, o conceito de desenvolvimento sustentável é inerentemente normativo, pois envolve diferentes valores humanos. Por exemplo, estão envolvidos valores como necessidades (quais são? É quantificável? São iguais para todos?), equidade intergeracional (as necessidades de futuras gerações devem ser consideradas nas políticas atuais?), equidade intra-geracional (como acabar com as desigualdades atuais?), justiça (o que é reparável, como é reparar?), participação popular (medidas duras e impopulares devem ser tomadas, como conjugar com participação popular?), responsabilidades comuns mas diferenciadas entre pares (qual o grau de diferenciação entre as responsabilidades de países ricos e de países pobres?), dentre outros possíveis questionamentos.

Com isso, o desenvolvimento sustentável pode apresentar diferentes argumentações. De um lado, há um desenvolvimento sustentável “fraco”, que deseja integrar o crescimento capitalista com preocupações ambientais. Nesse sentido, o melhor caminho para preservar o capital natural é atribuir a ele um valor econômico, em uma análise de custo benefício (Baker, 2016). De outro lado, há um desenvolvimento sustentável “forte”, no qual a proteção ambiental é uma pré-condição para o desenvolvimento econômico. Aqui, a condição passa de crescer quantitativamente para uma análise qualitativa. Há, ainda, a discussão ética e filosófica sobre o modelo de sociedade antropocêntrica, aquela que coloca o ser humano como centro do planeta no papel de usufruidor da natureza, e a ecocêntrica, que reconhece valor intrínseco na natureza, a partir do qual deveria ser respeitada em função da

3 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

sua própria existência.

Cada abordagem do Desenvolvimento Sustentável referida traz riscos e implicações para as políticas. Do lado “fraco”, corre-se o risco de que um tecnicismo e cientificismo determine as normas e valores na sociedade, enquanto do lado “forte”, o domínio da deliberação pública sobre o conhecimento científico (Pelanc, 2015). O projeto de desenvolvimento sustentável, de fato, rejeita os extremos, devendo assim considerar alternativas que transitem entre eles.

Portanto, conjugando os dois conceitos principais desta seção, enquanto a sustentabilidade é o objetivo de longo prazo, o desenvolvimento sustentável é o caminho a ser seguido. O caminho é dinâmico e pode ser variado, não se configura como algo a ser perseguido no futuro, mas sim estar atrelado à mudanças nos processos de desenvolvimento, envolvendo monitoramento constante e avaliações periódicas, na atualidade.

Apesar de ser um conceito normativo e de transitar em diferentes “níveis”, o mundo, de maneira geral, aparenta, ao menos em termos de política e compromissos, ter aceitado o desenvolvimento sustentável como caminho a ser seguido em direção à sustentabilidade. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁴ capitaneado pela ONU na Agenda 2030, teve adesão de todos os seus países membros em 2015, sendo amplamente divulgado como tarefa não apenas para o setor público, mas também para organizações com e sem fins lucrativos; a agenda ESG (*Environment, Social and Governance*) tem se fortalecido no mercado financeiro e considerada fundamental para investidores; critérios sociais e ambientais são determinantes para o financiamento de novos investimentos nas instituições de fomento; o Acordo de Paris⁵ representou um significativo marco

para o combate às mudanças climáticas, e atualmente 190 países ratificaram o acordo⁶; a vigilância da sociedade civil em tempos de conexão em redes pela internet está cada vez mais presente e suas vozes ampliadas. Obviamente, existem exemplos negativos como casos de *greenwashing*⁷, e nem sempre a velocidade necessária com que esperamos mudanças atende à complexidade das relações humanas e de poder estabelecidas. No entanto, há motivos para crer que o mundo caminha à uma mudança de padrão: de insustentável para sustentável.

Até o momento, a discussão aqui apresentada trata a sustentabilidade no nível global. Para muitos, as discussões que exigem compromissos globais são pouco palpáveis e distantes. No entanto, a realidade é que no grande sistema complexo planeta Terra, a soma dos efeitos das conexões entre as partes provoca um impacto geral e global. A natureza não reconhece fronteiras e jurisdições político-administrativas. Além disso, vivemos hoje em um mundo globalizado onde há conexões comerciais, econômicas, políticas e culturais entre os países, formando uma rede emaranhada que padroniza, em sua maioria, o caminho de desenvolvimento insustentável.

Porém, se o efeito é global, o desenvolvimento insustentável também impacta a sustentabilidade de sistemas sócio-ecológicos locais. A degradação local impacta diretamente a qualidade de vida daqueles que vivem no território específico, ao mesmo tempo que contribuem para perturbações de sistemas globais. Ademais, as ações que podem alterar a rota de desenvolvimento implementada até então pela sociedade humana se dão no âmbito local, por mais que

6 <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

7 Greenwashing ou “lavagem / mentira verde” é a apropriação do rótulo sustentável por parte de empresas, governos e organizações em gerais sem no entanto aplicar os conceitos de sustentabilidade na prática, com o objetivo de apenas obter uma imagem positiva e acabar assim enganando a sociedade.

4 <https://sdgs.un.org/goals>

5 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

existam negociações e acordos nos níveis internacional e nacional. Na próxima seção algumas discussões serão apresentadas no que tange a sustentabilidade no nível metropolitano, em especial relacionada às funções públicas de interesse comum.

SUSTENTABILIDADE E AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 1973 pela Lei Federal Complementar n° 14, de 8 de junho, mas ganha contornos finais e um “arranjo metropolitano” no período pós-redemocratização a partir de 2006, com as Leis Estaduais Complementares n° 88 e 89, ambas de 12 de janeiro. No ano de 2009, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) é criada, completando assim o arranjo responsável pela gestão metropolitana, composto pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e a autarquia executiva.

A gestão metropolitana surge para suprir uma lacuna no contexto em que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a divisão político administrativa em União, Estados e Municípios, com crescente autonomia municipal, os processos de conurbação e a intensificação da metropolização resultaram em frequentes desafios para os envolvidos em termos de definição de responsabilidades. Assim, percebe-se a necessidade de que certas questões sejam discutidas entre os pares em um esforço coordenado.

As questões pertinentes à gestão metropolitana se materializam nas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). O Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei n° 13.089 de 12 de janeiro de 2015, define função pública de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto

em Municípios limítrofes”. Assim, a FPIC preenche o escopo de atuação da gestão metropolitana.

Para a RMBH, as funções públicas de interesse comum foram definidas pelo artigo 8° da Lei Complementar n° 89, sendo:

“I - no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II - no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH;

III - as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;

IV - no saneamento básico:

a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;

b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;

c) a macrodrenagem de águas pluviais;

V - no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;

VI - no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas para:

a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;

b) a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos;

VII - na distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema di-

reto de canalização;

VIII - na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

IX - na preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, as ações voltadas para:

a) o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento;

b) o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;

X - na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;

XI - no sistema de saúde, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;

XII - no desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.”

Do ponto de vista da sustentabilidade, entendendo por sustentabilidade um grande objetivo enquanto sociedade para a manutenção das características do sistema sócio-ecológico que proporcione bem-estar, as funções públicas de interesse comum definidas para a RMBH apresentam elementos vitais. Algumas FPIC estão diretamente ligadas à natureza e ao uso de recursos naturais, enquanto outras FPIC estão ligadas a processos fundamentalmente da sociedade humana. Dessa forma, quando analisadas, percebe-se que as funções públicas de interesse comum, sem sombra de dúvidas, interferem nos aspectos relacionados à sustentabilidade. No entanto, nem sempre o vetor de força no qual influenciam o sistema sócio-ecológico é facilmente identificado.

Dentro de um sistema existem fatores estabilizadores e desestabilizadores. Fatores estabilizadores são aqueles que contribuem

para a manutenção das características fundamentais do sistema. Fatores desestabilizadores, por outro lado, seriam aqueles que contribuem para a alteração de tais características. Assim, tendo por objeto o sistema sócio-ecológico e suas características fundamentais para o provimento de bem-estar da sociedade, as funções públicas de interesse comum ligadas diretamente à natureza contribuem claramente para a manutenção de tais características, sendo fatores estabilizadores. As FPIC ligadas a processos da sociedade humana, por outro lado, dependendo do direcionamento dado em determinado momento e das ações e políticas implementadas, podem atuar como fator desestabilizador.

A lógica descrita também pode ser utilizada do ponto de vista dos regimes (padrões de funcionamento) vigentes. Assim, há fatores que favorecem a estabilização do padrão insustentável de desenvolvimento (o que não é positivo se o objetivo é a mudança em direção à sustentabilidade), além de fatores de desestabilização. Em resumo, a forma como as FPIC relacionadas a processos da sociedade são conduzidas podem ser tratadas como facilitadoras ou dificultadoras no rumo à sustentabilidade, por meio da manutenção / alteração do padrão de insustentabilidade. Ou seja, podem contribuir ou não para o desenvolvimento sustentável.

Se as funções públicas de interesse comum podem atuar como fatores estabilizadores e desestabilizadores, em algumas situações pode haver um conflito entre elas no que se refere ao grande objetivo a ser atingido: a sustentabilidade. Dessa forma, ao mesmo tempo que se estipula a preservação e proteção do meio ambiente nas ações voltadas para o estabelecimento de diretrizes ambientais e gerenciamento de recursos naturais, e também a garantia e preservação dos recursos hídricos, por exemplo, outras funções públicas podem atuar no vetor contrário, como as relacionadas à mobilidade urbana (transporte intermunicipal e sistema

viário), uso do solo metropolitano e desenvolvimento socioeconômico, caso as ações nelas inseridas estabilizem o padrão insustentável (e gerem pressão sobre o sistema sócio-ecológico). Nesses casos, os interesses em jogo em uma determinada função pública de interesse comum podem se sobrepor aos interesses em outra. De maneira geral, as funções públicas de interesse comum tratam temas no qual os conflitos de interesse são inerentes e permanentes, ao mesmo tempo que as responsabilidades são compartilhadas.

A inclusão de fatores estabilizadores e desestabilizadores da sustentabilidade do sistema sócio-ecológico local enquanto funções públicas de interesse comum, portanto, eleva ao nível metropolitano uma responsabilidade de mediação, ou de equilíbrio de interesses divergentes entre os entes federados. Não à toa, o Estatuto da Metrópole dá grande valor à governança interfederativa, qual seja o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

Assim sendo, sob a perspectiva da sustentabilidade, na gestão metropolitana recai a competência de tanto funcionar como uma barreira protetora aos fatores desestabilizadores do sistema sócio-ecológico, quanto no sentido de ser um fator influenciador de correção de rumos, contribuindo para a transição do padrão insustentável para o padrão sustentável. Isso, obviamente, por meio da articulação e mediação entre os entes federados de forma que os interesses sejam convergentes ou, pelo menos, acomodados sem que haja o comprometimento das características fundamentais do sistema. Ou seja, possui a árdua tarefa de proteger o grande objetivo da sustentabilidade e influenciar no desenvolvimento sustentável, por meio da governança interfederativa. Caso a gestão metropolitana falhe nessa tarefa, certamente estará gerando um desequilíbrio no

território metropolitano, o que vai contra o próprio princípio de sua existência.

O equilíbrio entre as funções públicas de interesse comum que abrangem fatores estabilizadores e desestabilizadores passa necessariamente por dois conceitos apresentados na segunda seção: vulnerabilidade e resiliência do sistema sócio-ecológico local. Faz-se necessário entender a susceptibilidade do sistema de receber distúrbios, em trabalhos que promovam o mapeamento das vulnerabilidades, ao mesmo tempo que se crie ações que aumentem a resiliência, cabendo à gestão metropolitana papel crucial. Esses conceitos podem ser utilizados para definir os limites de até onde a degradação do sistema em prol de bem estar para a sociedade não comprometa a própria viabilidade do sistema em manter características fundamentais para o almejado bem estar, ou, em outra análise, até onde o interesse relacionado à uma função pública pode colocar em risco a sustentabilidade do sistema sócio-ecológico.

Para que a gestão metropolitana contribua para a sustentabilidade, portanto, os instrumentos de planejamento metropolitano, notadamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, juntamente ao Macrozoneamento, devem necessariamente abordar os conceitos de vulnerabilidade e resiliência. Tais conceitos muitas vezes demandam ações regulatórias de “comando e controle”, ou seja, aquelas que especificam comportamentos mínimos ou proibidos com o objetivo de, direta ou indiretamente, limitar a degradação ambiental. No entanto, não devem se limitar ao comando e controle, mas também promover incentivos e facilidades para a correção dos caminhos e investimentos na preparação do território para receber distúrbios que, hoje, já são inevitáveis.

Uma vez que se tenha adotado os conceitos de vulnerabilidade e resiliência, o esforço rumo a sustentabilidade se materializa na promoção de ações que influenciem po-

sitivamente a transição do desenvolvimento vigente para o desenvolvimento sustentável naquelas funções públicas de interesse comum relacionadas à processos da sociedade, a partir da adoção de projetos, negociações, e mediações que influenciem a alteração do comportamento da sociedade e do setor produtivo em direção à sustentabilidade.

CONCLUSÃO

Este breve ensaio teve o objetivo de, a partir da contextualização e conceituação da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, situar a gestão metropolitana na RMBH na discussão tendo por base às funções públicas de interesse comum definidas para o território pela legislação estadual. Mostrou-se que a sustentabilidade é um grande objetivo para o sistema sócio-ecológico, enquanto o desenvolvimento sustentável é o caminho a ser percorrido para a mudança no padrão de desenvolvimento, e que ao mesmo tempo que as funções públicas determinam elementos estabilizadores para a sustentabilidade, podem funcionar como fatores desestabilizadores.

À gestão metropolitana cabe, portanto, contribuir para a mudança nos processos de desenvolvimento, ao mesmo tempo que garante a manutenção das características do sistema sócio-ecológico. No primeiro aspecto, deve-se lançar mão da governança interfederativa, mas seria desejável ir além, no sentido de promover articulação de uma governança ampla, com o envolvimento de atores privados e da sociedade civil, reconhecendo que as mudanças a serem promovidas são profundas e as tarefas transcendem os limites governamentais. No segundo, a utilização dos instrumentos de planejamento metropolitano são fundamentais na garantia

da sustentabilidade do território.

Referências

Baker, Susan. Sustainable Development (2nd Edition). UK: Routledge. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 de agosto de 2021.

BRASIL. 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. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm). Acesso em: 13 de agosto de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 13 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 13 de agosto de 2021.

Finlayson, Max & Cruz, R.D. & Davidson, Nick & Alder, Jack & Cork, S. & Groot, & Lévêque, Christian & Milton, G.R. & Peterson, Garry & Pritchard, D. & Ratner, Blake & Reid, Walter & Revenga, C. & Rivera, M. & Schutyser, F. & Siebentritt, M. & Stuij, M. & Tharme, Rebecca & Butchard, S. & Taylor, D. Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and human well-being: wetlands and water synthesis. 2005. Disponível em: (<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.358.aspx.pdf>). Acesso em: 13 de agosto de 2021.

Karl-Henriki, R., Göran, B., & al., e.. Sustainability Handbook (1:2 ed.). Lund: Studentlitteratur AB. 2012.

Karn Vohra, Alina Vodonos, Joel Schwartz, Eloise A. Marais, Melissa P. Sulprizio, Loretta J. Mickley. Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem. Environmental Research, Volume 195, 2021, 110754. ISSN 0013-9351. Disponível em: (<https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.110754>). Acesso em: 19 de fevereiro de 2021.

Matson, P. Clarc, W. & Andersson. Pursuing Sustainability. New Jersey: Princeton University Press. 2016.

MINAS GERAIS. Lei Complementar Estadual nº 107 de 12 de Janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH. Disponível em: (<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa>).

Referências

html?tipo=LCP&num=107&comp=&ano=2009). Acesso em 13 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: (<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&comp=&ano=2006>). Acesso em 13 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: (<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&comp=&ano=2006>). Acesso em 13 de agosto de 2021.

Pelenc, Jérôme. (2015). Weak versus Strong Sustainability. Disponível em: (DOI: 10.13140/RG.2.1.3265.2009). Acesso em: 19 de fevereiro de 2021.

Rockström, Johan, et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2). 2009.

Steffen et al. Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* Vol. 347 no. 6223. 2015.

Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. 2004. Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society* 9(2): 5. Disponível em: (<http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>). Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

WCED [World Commission on Environment and Development]. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. 1987.

William J Ripple, Christopher Wolf, Thomas M Newsome, Phoebe Barnard, William R Moomaw, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, *BioScience*, Volume 70, Issue 1, January 2020, Pages 8–12, Disponível em: (<https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>). Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

TRANSPORTE NA RMBH:

reflexões sobre o passado, o presente e o futuro

Humberto Alvim Guimarães¹

Neste artigo será abordada uma área de atuação do poder público que interfere fortemente na maneira como as cidades metropolitanas se organizam e que afeta, diuturnamente, a vida dos seus cidadãos. Trata-se do transporte metropolitano, previsto no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 89, de 2006.

Visando a oferta deste serviço, vários arranjos institucionais foram implantados ao longo do tempo e continuam sendo bastante diversos os mecanismos para seu planejamento, gestão e operação.

Busca-se assim, num exercício sintético, trazer nas próximas linhas um breve histórico do marco legal sobre este serviço de interesse público no Brasil e na RMBH, seguido de um retrato do transporte intermunicipal na metrópole belorizontina, de alguns exemplos de gestão em outras aglomerações urbanas brasileiras e da apresentação de algumas sugestões visando solucionar os principais problemas que hoje se apresentam na gestão desse serviço, problemas esses agravados pela pandemia de Covid-19, presente no momento da elaboração deste artigo.

EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL DOS TRANSPORTES NO BRASIL

A prestação do serviço público de transporte – em todas as suas modalidades – recebeu abordagens bastante diversas das várias constituições que vigoram desde a Proclamação da República. Em linhas gerais, não houve uma evolução linear dessa abordagem, mas podemos dizer que:

No momento anterior a 1967, as constituições de 1891, 1934, 1937

¹ Geógrafo e mestre em Geografia pela UFMG. Consultor legislativo em transporte, trânsito e planejamento urbano da ALMG. Foi Gerente de Políticas de Transporte e Circulação (2005-2008), de Coordenação de Políticas de Planejamento Urbano (2008-2009) e de Gestão do Desenvolvimento Urbano (2009-2010) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

e 1946 estabeleciam que era competência da União legislar sobre o tráfego internacional, incluindo todos os modais existentes (...). Especificamente, tanto a Constituição Federal de 1891 como a de 1934 não trataram da questão do transporte, tampouco dos serviços de interesse comum (...); a Constituição de 1937 tratou o transporte de forma mais abrangente, determinando o papel da União para legislar sobre o assunto (...), focando apenas nos caracteres internacional e interestadual, [mas já] determinando (...) o papel dos municípios na organização dos serviços públicos de interesse local [e prevendo] a possibilidade de formação de parcerias entre municípios (...); [e] a Constituição de 1946 (...) reiterou a atribuição do município no que diz respeito aos serviços públicos. (PEDROSO & LIMA NETO, 2015)

Foi a partir da Constituição de 1967 que tanto as competências para legislar sobre trânsito e transporte quanto para gerir as funções públicas de interesse local e comum ganharam contornos que impactam, até os dias de hoje, a realidade do transporte metropolitano. Promulgada em um momento de grande centralização dos poderes na União – durante a ditadura militar –, esta Carta determinou a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte e para a exploração das vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras ou que transpusessem limites de um estado ou território. (PEDROSO & LIMA NETO, 2015)

Embora reiterando a independência dos municípios para a gestão dos serviços públicos locais, ela previu também a competência da União para instituir diretamente regiões metropolitanas. Advém dessa época a instituição da RMBH, bem como de outras por todo o país, e de vários mecanismos de planejamento metropolitano, todos eles, em linhas gerais, com um caráter bastante centralizador.

A Constituição de 1988, por sua vez, decorrente de um período de reabertura política, do fortalecimento das instâncias locais e de uma maior pulverização do poder, deu aos municípios um papel central da gestão

das funções públicas. Embora recepcionando a instituição das regiões metropolitanas então existentes, a Carta Magna atual provocou um movimento generalizado de assunção de atribuições e serviços públicos pelos entes locais, mesmo naqueles pertencentes a RM's.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA RMBH

Como antecipado, a instituição da RMBH remonta ao período da ditadura militar, mais precisamente ao ano de 1973, com a edição da Lei Complementar Federal nº 14, que criou também as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A partir daquele momento, foram instituídos organismos de planejamento e gestão, entre os quais merecem destaque, para nossos objetivos aqui neste texto, o Plambel e a Metrobel. O Plambel (Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), foi o responsável por planos globais para várias funções públicas de interesse comum e, também por propor a criação da Metrobel (Companhia de Transporte e Trânsito da Região Metropolitana de Belo Horizonte), responsável, por sua vez, por uma completa reestruturação da rede de transportes da RMBH. Conforme dito por Machado (2009),

Os nodos principais da gestão da RMBH foram o da produção do espaço metropolitano e o do gerenciamento dos transportes públicos. O planejamento metropolitano da RMBH estava alicerçado, especialmente, no Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES), aprovado em 1975 e integrante do Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), ambos elaborados pelo Plambel e aprovados pelo Conselho Deliberativo Metropolitano. (...) O Plambel propôs também a criação de um órgão de regulação do transporte público da RMBH, proposta essa que se consumou em 1978 com a Metrobel.

Com a transição para um ambiente

de maior abertura política, a pauta municipalista foi ganhando força e a expressão da sua importância ficou consumada na Constituição de 1988. Nela, restaram aos estados da federação as competências não vedadas e aquelas não explicitadas como de responsabilidade da União e dos Municípios (cf. § 1º, art. 25). Como consequência até mesmo natural de todo esse processo, foram sendo desmontadas as estruturas de gestão metropolitana de caráter mais centralizado, ao mesmo tempo em que foram ganhando importância os mecanismos de gestão urbana locais, com destaque para os Planos Diretores Municipais e, no caso específico dos transportes, para as entidades locais de gestão do transporte e do trânsito.

Essa mudança de paradigmas, contudo, trouxe também consequências negativas, com destaque para a ausência de coordenação e de parceria entre os municípios, com o consequente não alinhamento dos planejamentos locais à inexorável realidade da conurbação. Especialmente no core metropolitano, em que essa realidade é mais evidente, decorreu dessa quase completa ausência de planejamento comum², processos de parcelamento e uso do solo municipais que acabaram por agravar problemas nas mais diversas áreas, como no trânsito, no transporte e no saneamento urbanos.

O ressurgimento com maior força do pensar metropolitano na RMBH começou em meados da década de 1990. A ALMG teve papel importante nesse novo momento por ser o *locus* físico, institucional e político onde atores das mais diversas esferas debateram, ao longo do ano de 2003, sobre a retomada do planejamento metropolitano

durante o Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas: pensando no futuro”. Entre as mais diversas propostas aprovadas pelos participantes ao final do evento, destacam-se aquelas que propunham a instituição de um novo marco legal para as regiões metropolitanas no Estado, de caráter compartilhado entre os entes federados e integrador das mais diversas políticas públicas (ALMG, 2003).

Como decorrência direta e indireta dessas discussões e sustentadas pelo crescente e relevante debate sobre os problemas metropolitanos, foram aprovadas em 2005 e sancionadas no início de 2006 três leis complementares. A Lei Complementar nº 88, trata da instituição e da gestão de região metropolitana e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, trazendo o marco legal global a ser adotado em MG no tocante às regiões metropolitanas, tanto às já existentes à época – RMBH e RMVA – quanto as que porventura fossem criadas a partir daquele momento. Já as leis complementares nos 89 e 90, trouxeram aspectos específicos a serem aplicados, respectivamente, na região metropolitana de Belo Horizonte e na do Vale do Aço, adequando seus organismos e instrumentos de gestão ao marco legal trazido pela Lei Complementar nº 88.

Segundo Machado (2009), buscou-se nessa nova legislação “a busca de um princípio de equilíbrio de representação entre o estado e os municípios”, visando reduzir resistências à governança metropolitana, dado o seu histórico de centralismo das últimas décadas do século XX. Trata-se, segundo ele, de um arcabouço que exige uma gestão totalmente compartilhada de direitos e deveres dos entes federados envolvidos, pois a representação paritária impediria quaisquer deles de “liderar ‘isoladamente’ as decisões”. Ele destaca, outrossim, que “surge, pela primeira vez em 30 anos de existência da RMBH, a representação da sociedade civil no colegia-

2 Por força dos artigos nos 13, 14 e 15 da Lei Federal nº 6.766, de 1979, lei recepcionada pela Constituição de 1988, restaram aos Estados disciplinar a aprovação, pelos municípios, de parcelamentos do solo nas condições que específica, especialmente quando possam trazer impactos para municípios vizinhos. Em Minas Gerais o principal instituto que faz valer essa regra é a chamada Anuência Prévia que, no caso da RMBH, é de responsabilidade da Agência RMBH.

do deliberativo da região.”.

Contudo, especificamente quanto ao transporte metropolitano, essas inovações legislativas não se traduziram imediatamente em políticas e ações concretas expressivas, tanto por parte dos organismos estaduais e daqueles responsáveis pelo planejamento e gestão das regiões metropolitanas mineiras, como veremos mais adiante.

O TRANSPORTE PÚBLICO NA RMBH

Retornando à década de 1970, podemos afirmar que a existência do Plambel na RMBH foi condição essencial para o posterior surgimento da Metrobel. Segundo Azevedo & Castro (1987),

deve-se considerar a existência de um núcleo forte e dinâmico no Plambel, voltado para o estudo da questão do transporte metropolitano, com cerca de 10 anos de experiência de pesquisa e planejamento no setor. Esse grupo era tão importante que deu a tônica principal dessa instituição, desde sua criação até 1978. (...) [Além disso], em 1975, pela Lei Federal nº 6.261, foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) com controle sobre recursos críticos para financiar estudos e projetos no setor. O dinamismo do núcleo de transporte do Plambel deve-se, em parte, ao apoio e estímulo recebidos daquela instituição. Da mesma maneira, a EBTU participaria, com recursos, da criação da Metrobel, e financiaria também muitos de seus programas específicos.

Ressalte-se que o transporte público em Belo Horizonte e nos demais municípios metropolitanos era até então completamente desarticulado, alvo de intensos e constantes protestos da população e era operado por empresas privadas com contratos precários e sem uma identidade visual única. Com a Metrobel, ainda segundo Azevedo & Castro (1987), pretendia-se integrar as funções de planejamento e operação do transporte, sob formas diversas, do trânsito, do sistema viário e de atividades complementares, como administração de terminais, estacionamen-

tos e obras viárias.

No tocante ao transporte público, a ação de maior relevo da Metrobel tratou-se do programa denominado Probus, Tendo como referência uma base de dados robusta produzida pelo Plambel, com destaque para pesquisas econômicas e pesquisas origem-destino, o Probus transformou a rede de transporte coletivo até então existente, composta, basicamente por linhas radiais ligando os bairros ao centro de BH, com pontos de controle localizados no centro, em linhas diametrais, circulares, expressas e semi-expressas, sem, contudo, pontos de controle na área central. Do ponto de vista do ordenamento urbano na área central de Belo Horizonte podemos dizer que se tratou de uma quase revolução.

Outra característica significativa desse programa foi dar uma uniformidade visual e de identificação de linhas para todo o sistema de transporte metropolitano. Destaca-se também a existência de uma relativa uniformidade de tarifas, com uma câmara de compensação tarifária sendo utilizada para a remuneração dos serviços de transporte público, em que o subsídio cruzado prevalecia (linhas mais rentáveis pagavam em parte os custos daquelas menos lucrativas, geralmente aquelas que levavam a bairros mais distantes).

Como todo organismo da época, a Metrobel tinha um caráter bastante centralizador, tendo o governo estadual palavra última sobre a gestão da companhia, dada a composição de seu conselho de administração. Com a reabertura política e o fortalecimento do municipalismo, consumados na Constituição de 1988, a Metrobel passou a ter sua legitimidade questionada e foi extinta ainda em 1987. Conforme Machado (2009)

os insulados grupos pró-gestão metropolitana já estavam enfraquecidos por disputas políticas, pela crise fiscal, pela crise do planejamento governamental e por uma marcante submissão à nova trajetória, na qual os

grupos municipalistas que peleavam com o sistema de gestão metropolitana assumiram o poder e passaram a dar as cartas.

Mas para se ter uma ideia da robustez técnica dos programas implantados pela Metrobus, basta ver que o sistema organizado nos primórdios da década de 1980 só sofreu outra alteração de peso já nos anos 1994, com a implantação do programa BHBUS pela BHTRANS (Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A.), recém-criada pela capital. Embora o sistema municipal de Belo Horizonte mantenha até hoje a lógica básica do sistema do Probus, a saída de BH da câmara de compensação tarifária até então existente praticamente condenou ao fim a gestão metropolitana do transporte, visto que na capital, logicamente, estavam presentes as linhas mais rentáveis de todo o sistema.

Assim, a partir daí, os demais municípios metropolitanos também passaram a assumir a gestão de seus respectivos sistemas de transporte e restou ao estado a gestão do transporte intermunicipal metropolitano, situação que persiste até os dias atuais.

Temos, hoje, sistemas municipais que não conversam entre si nem tampouco, com raras exceções, com o transporte intermunicipal e com o trem metropolitano (que liga a estação Vilarinho, em Belo Horizonte, à estação Eldorado, em Contagem). Há muitos casos de sobreposições de linhas, principalmente nas áreas mais limítrofes dos municípios, linhas intermunicipais que competem com linhas municipais (e vice-versa), uma miríade de tarifas, geralmente de valores mais elevados quanto maior a distância percorrida, sistemas de arrecadação de tarifas (cartões eletrônicos) de fornecedores e de tecnologias diferentes e, claro, órgãos gestores diferentes. Tudo isso é coroado pela percepção da população usuária de uma baixa

qualidade dos serviços.

TRANSPORTE METROPOLITANO EM OUTRAS CAPITAIS DO PAÍS

O desafio da gestão do transporte metropolitano não é exclusividade de Belo Horizonte. Outras grandes aglomerações urbanas do país lidaram e lidam com dilemas e dificuldades semelhantes e muitas vezes maiores, dependendo dos arranjos institucionais existentes, do tamanho da população e da própria configuração da mancha urbana conurbada. Trazemos sucintamente a seguir alguns exemplos, a título de contribuir com a difusão das experiências vividas em outros locais do país e, a partir daí, buscar pistas que possam contribuir com a evolução do sistema de transporte coletivo da RMBH.

Em Goiânia, a gestão do transporte coletivo de toda a região metropolitana é feita de forma única, pela Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), que tem participação do Estado e dos municípios da respectiva RM. A mesma lei complementar que instituiu a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC) é a que define as competências de seu órgão gestor e que trouxe para a instância de gestão metropolitana as atribuições de gestão do transporte tanto dos municípios quanto do próprio estado de Goiás. A CDTC funciona como um conselho deliberativo, responsável pelas decisões estratégicas e pela política tarifária. O braço executivo dessa instância é exercido pela empresa pública Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos e a operação é feita por empresas concessionárias, que instituíram um consórcio privado “que atua na operação da central de controle operacional, no serviço de informações e nos terminais de integração da rede”. (PEDROSO & LIMA NETO, 2015)

A Grande Vitória também possui uma rede estruturada de transporte coletivo metropolitano, sob responsabilidade da Companhia de Transportes Coletivos

de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB-ES (antiga Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – CETURB-GV), empresa pública que fora criada em meados da década de 1980 com o objetivo de conceder, planejar, contratar e gerenciar o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (CETURB-GV, 2001). Embora cada município da região possua competência para a implantação de seus sistemas municipais de transporte coletivo, por meio de convênios firmados com o governo do Estado do Espírito Santo, a CETURB-ES opera também os sistemas locais de Cariacica, Viana e Serra (Borges, 2018), importantes municípios daquela região metropolitana.

Já na Grande São Paulo, tal qual na RMBH, coexistem os sistemas intermunicipais e os municipais de transporte urbano, cada qual com sua característica, titularidade dos serviços e política tarifária. Contudo, diferentemente da RMBH, onde o transporte metropolitano intermunicipal por ônibus é planejado, concedido e gerido pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra – e fiscalizado pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem DER-MG, em São Paulo existe um órgão específico com essa finalidade: a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU). Controlada pelo Governo do Estado de São Paulo e vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), ela é responsável pela gestão do transporte metropolitano nas cinco Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte), totalizando 134 municípios em suas redes de transporte (EMTU, 2021).

Além disso, na maior metrópole brasileira o transporte ferroviário urbano também tem papel muito importante. Duas companhias estaduais, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM –, com seus 271 km de trilhos e operando trens de

superfície interligando áreas mais afastadas da RM ao centro da capital (CPTM, 2021) e a Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô –, responsável pela rede metroviária de cerca de 100 km, mais presente no município de São Paulo (METRÔ, 2021). Apesar dessa grande e diversa rede e da miríade de órgãos, há uma integração tarifária entre todos esses subsistemas por meio do Bilhete Único, o que, infelizmente não acontece na RMBH.

PANDEMIA DE COVID-19: EVIDENCIAÇÃO DO PERDE- PERDE-PERDE

O período vivenciado pela pandemia de Covid-19 evidenciou de forma ainda mais clara o problema vivido pelo transporte coletivo público no país. Especificamente na RMBH, a enorme redução da demanda aliada às restrições de lotação máxima dos veículos e à impossibilidade do repasse dos aumentos de custos para o usuário por meio da majoração da tarifa – em função da crise econômica inerente ao momento pandêmico – fizeram com que a prestação dos serviços se deteriorasse ainda mais em termos, principalmente, de qualidade e frequência de horários.

Como já dito, a existência de sistemas de transporte público gerenciados pelos respectivos municípios concomitantemente com aquele intermunicipal metropolitano, gerenciado pelo Estado, acabou por agravar ainda mais o desequilíbrio econômico-financeiro de cada um deles. Como exemplo prático, vamos citar os casos dos terminais de integração São Gabriel e Vilarinho. Ambos possuem áreas específicas para integração de cada um deles – o municipal de BH e o metropolitano –, com suas respectivas linhas troncais e alimentadoras. E, ainda, de maneira até certo ponto bizarra, o metrô, operado pela União, que leva a alguns dos mesmos destinos das linhas troncais lá existentes. Vale lembrar que há em todos os terminais linhas troncais metropolitanas e

municipais.

Assim, o acesso ao centro de Belo Horizonte, principal polo gerador e atrator de viagens da RMBH, pode ser feito, a partir de cada um desses terminais, de três maneiras distintas, para quem embarca nos próprios terminais, ou de duas, para aqueles oriundos de linhas alimentadoras – se metropolitanas, pode acessar a área central da capital pelo trem metropolitano e pelas linhas troncais metropolitanas; se municipais, pelo trem e pelas linhas troncais municipais.

Houvesse uma integração efetiva e eficiente entre os três sistemas, poder-se-ia, num exercício lógico relativamente simples, especialmente no contexto já mencionado da pandemia, manter-se a operação de apenas um ou dois subsistemas troncais, evitando-se o tempo de espera para todos os usuários desses terminais. Mas o que se viu, ao contrário, foi uma redução significativa na oferta de viagens de todos os subsistemas alimentadores e troncais e, tendo em conta que a integração é falha, um aumento significativo no tempo de espera para os usuários.

Do lado dos operadores, a arcaica integração entre os sistemas – desenhada para preservar os nichos de mercado e para se adequar às competências de gestão de cada ente federado – deve ter se mostrado altamente igualmente danosa. Isso porque a redução da frequência das viagens não pôde se igualar fielmente à redução da demanda, por imposições regulatórias e sanitárias e para evitar o próprio colapso da lógica de integração entre linhas troncais e alimentadoras. Importante destacar também que o principal tipo de veículo utilizado nas linhas troncais é o ônibus articulado, com maior capacidade de passageiros e, conseqüentemente, com maior custo operacional. Se existisse uma efetiva integração entre os sistemas, a utilização de veículos de menor capacidade, de operação mais barata, embora adaptados a operar em linhas troncais, poderiam ser melhor empregados nos momentos de

menor demanda, e assim, evitar o aumento expressivo do tempo de espera dos usuários.

Os órgãos gestores e, em última instância os poderes concedentes, também devem ter enfrentado – e ainda devem enfrentar, no momento de elaboração deste texto – dilemas regulatórios, pressionados por um lado no óbvio desequilíbrio econômico dos contratos firmados com as empresas e consórcios operadores, e por outro, pelos ditames contratuais de qualidade, eficiência e modicidade tarifária

Por fim, são fortemente prejudicados os usuários, insatisfeitos com os elevados preços das tarifas, com a redução da oferta dos horários e com a redução da qualidade do serviço ofertado. Neste sentido, há um jogo claro de perde-perde-perde que poderia ser evitado por uma adequada integração e pela gestão compartilhada do transporte da RMBH.

GESTÃO COMPARTILHADA PARA UM NOVO TRANSPORTE METROPOLITANO

A Agência RMBH, autarquia de direito público pertencente à estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais, mas vinculada técnica e executivamente ao Conselho Deliberativo da RMBH – que é, por sua vez, o organismo colegiado de decisão metropolitana – pode desempenhar um papel extremamente importante no planejamento, na implantação e, quiçá, na regulação do trânsito e do transporte público de interesse metropolitano.

Como já mencionado anteriormente, a coexistência de sistemas de transporte coletivo gerenciados tanto pelo Estado quanto pelos municípios, com muitas sobreposições de rede e parcamente integrados entre si, gera uma deseconomia colossal em todos esses sistemas. Mas não só. Todos os setores produtivos sofrem com a burocracia e o custo para oferecer o deslocamento casa-traba-

lho-casa para seus colaboradores e todos os usuários e suas famílias sofrem igualmente com o custo financeiro e, talvez até de forma mais significativa, com os elevados tempos de espera e de viagem e com as limitações impostas pela existência de distintos sistemas de transporte que muitas vezes levam para um mesmo lugar e que conversam minimamente entre si.

Pela forma jurídica como foi constituída – autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo – e que é, ao mesmo tempo, um órgão de apoio ao planejamento, de assessoramento e de regulação tanto do Estado de Minas Gerais quanto dos municípios que compõem a metrópole belorizontina, ela pode ser o elemento aglutinador das necessidades de todas as partes e, assim, de forma compartilhada com elas, assumir um papel proeminente numa nova rede de transporte metropolitana.

De fato, do ponto de vista do planejamento, já tem atuado assertivamente por meio da instituição do Escritório de Mobilidade e da elaboração do Plano de Mobilidade da RMBH, ambos em parceria com a Seinfra. E num passado recente, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH – também foi um grande marco para o planejamento compartilhado da metrópole. Desde o Plambel, na década de 1970, não se havia feito qualquer exercício articulado de planificação como o são as iniciativas citadas.

Contudo, os passos seguintes talvez sejam os mais desafiadores e, em nossa modesta opinião, extremamente importantes para, de fato, proporcionar um salto de qualidade no transporte metropolitano. Entendemos que a ARMBH talvez seja a entidade mais adequada para capitanear essas próximas ações, embora talvez fazendo-o de maneira indireta, sob o risco de ela ser literalmente “engolida” pelos enormes desafios do trans-

porte metropolitano.

Esse grande salto, além disso, pode ser dado em etapas, começando por ações mais fáceis e óbvias, o que permitirá um crescimento na curva de aprendizado e fazer com que, ao final, tenhamos um sistema metropolitano de transporte eficiente e integrado. Apresentaremos a seguir, de forma preliminar e no intuito de contribuir para o debate que com certeza já é feito no âmbito das instâncias de governança da RMBH, um conjunto de ações que poderiam ser adotadas, paulatinamente, não necessariamente na ordem citada, e de forma negociada com todos os entes envolvidos, com objetivo único de remodelar, para melhor, o transporte público metropolitano.

DIAGNÓSTICO/PLANEJAMENTO DO TRANSPORTE METROPOLITANO

A etapa de entendimento e de planificação das ações a serem implantadas é sempre o início de qualquer projeto ou programa. Como já dito, a elaboração do PDDI-RMBH, que aborda todas as funções públicas de interesse comum da metrópole, inclusive do trânsito e do transporte, pode ser considerada como pontapé inicial do que aqui se sugere. Notícias alvissareiras de que a ARMBH e as demais instâncias de governança metropolitana já estão em tratativas concretas para a atualização deste plano global, denotam que estamos no caminho certo.

Essa percepção é reforçada pelo fato da ARMBH, em conjunto com a Seinfra, também estarem em processo de elaboração do Plano de Mobilidade metropolitano, no que seria o passo seguinte mais lógico, por aprofundar o entendimento e as propostas de melhoria para as funções públicas de trans-

porte e trânsito.

ASSUNÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO

Como já citado, o Estado de MG é o poder concedente dos contratos de exploração do transporte intermunicipal metropolitano. Contudo, nos contratos de concessão assinados após a licitação, a então Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – Setop –, atual Seinfra, é o órgão estadual representante do poder concedente.

Como a ARMBH compõe a estrutura administrativa do Estado, poderia, salvo melhor juízo, vir a ser o órgão representante do poder concedente ou, no mínimo, o órgão interveniente desses contratos. Trataria-se de um ato do governo do Estado de Minas Gerais que sinalizaria para o objetivo de compartilhar a gestão desse sistema com os municípios, sem abrir mão da titularidade dos serviços.

Isso pode parecer uma simples mudança de mãos, mas responder pelo poder concedente dos respectivos contratos, daria força para a ARMBH, que é o braço executivo das instâncias de decisão da região metropolitana (Assembleia Metropolitana e Conselho Deliberativo Metropolitano), articular com os consórcios operadores e com os municípios, ações visando a melhoria de toda a rede de transporte da metrópole. Essa ação constituiria, de certa forma até paradoxal, uma descentralização administrativa – que coaduna com os princípios mais modernos de gestão pública – que, ao mesmo tempo, contribuiria para um planejamento mais integrado e sistêmico de todos os sistemas de transporte existentes na região.

ESTRUTURAÇÃO DE EQUIPE TÉCNICA

É sabido que o Estado – representado pelo DER-MG e a Seinfra – e os maiores mu-

nicípios do core metropolitano – por meio da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS –, da Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte de Congregação – TRANSCON – e da Empresa Municipal de Transporte e Trânsito – TRANSBETIM – possuem equipes técnicas altamente competentes já responsáveis pela gestão do transporte nas suas esferas de competência. Não só eles, mas boa parte dos municípios metropolitanos, em linha com o processo de municipalização da gestão do trânsito e transportes, possuem equipes específicas para lidar com o tema.

O que propomos aqui seria uma cessão temporária, por um período definido, de funcionários desses órgãos e municipalidades, idealmente de forma proporcional ao porte de cada município, para compor um núcleo gestor inicial de definição de prioridades e de ações concatenadas visando a integração de todos esses sistemas.

Teríamos, assim, um alinhamento não só das instâncias decisórias já presentes no organograma da gestão metropolitana, mas também das equipes técnicas, que poderiam trazer suas experiências e seus conhecimentos em escala local, importantíssimos para se calibrar uma rede de transporte metropolitana totalmente integrada. Além disso, tal ação permitiria manter um canal aberto entre as equipes envolvidas com a gestão em âmbito metropolitano e aquelas que permanecerem responsáveis pela gestão dos sistemas municipais.

ADEQUAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DOS SISTEMAS METROPOLITANO E MUNICIPAIS

O passo mais lógico a ser dado em seguida, a nosso ver, seria ajustar os contratos de concessão do transporte metropolitano e dos transportes municipais para que ganhassem aderência às proposições definidas pelas instâncias decisórias e técnicas ante-

riormente citadas.

Possivelmente, tais ajustes necessitariam ser feitos, pelo menos em um primeiro momento, apenas nos contratos do transporte metropolitano e nos dos municípios pertencentes ao core metropolitano. Isso porque, quão mais distantes os municípios das dinâmicas populacionais e econômicas muito presentes no centro da metrópole, menos interface os sistemas de transporte locais terão com os fluxos de transporte estruturantes da RMBH. Além do mais, é importante começar aos poucos os processos de integração, os quais, a depender do sucesso de sua implantação, poderiam, paulatinamente, abranger futuramente toda a região metropolitana.

UNIFICAÇÃO DA BILHETAGEM ELETRÔNICA

Entre as principais cláusulas que terão que ser ajustadas nos contratos teremos com quase certeza aquelas relacionadas à bilhetagem eletrônica. É incabível que uma metrópole do porte e importância de Belo Horizonte possua sistemas de bilhetagem eletrônica que não conversam entre si – ou o fazem minimamente em alguns casos.

Defende-se que não se trata de entraves tecnológicos que impedem tal “conversa”. A questão de fundo envolvida trata-se exatamente da maneira como os respectivos contratos de concessão foram desenhados, delimitando muito fortemente nichos de mercado e políticas tarifárias específicas e díspares entre si.

Os ajustes contratuais aos quais defende-se que devam ser feitos, deveriam abordar necessariamente a questão tarifária e de bilhetagem eletrônica. Vencida essa etapa – árdua e talvez a mais decisiva de todo o processo – descortinar-se-ão várias possibilidades de integração e de melhorias das redes

de transporte da RMBH.

ALINHAMENTO DAS POLÍTICAS TARIFÁRIAS

Pari passu à unificação da bilhetagem eletrônica, alinhar as distintas políticas tarifárias a critérios convergentes é de suma importância. Adoção de círculos concêntricos para a definição dos patamares tarifários de acordo com a distância percorrida, por exemplo, é comumente uma política adotada em grandes aglomerados urbanos.

Contudo, para se permitir a adoção dessa ou de qualquer outra política tarifária de simples compreensão para os usuários e que permita a correta remuneração pelos serviços prestados, provavelmente terão que ser discutidos mecanismos de subsídios cruzados entre linhas e subsistemas ou até mesmo de uma câmara de compensação tarifária comum. Soma-se a isso a possibilidade da adoção de subsídios estatais às tarifas.

Entendemos, porém, que integrar entre si os subsistemas de transporte da metrópole tende a reduzir os custos globais do sistema, o que reduziria a pressão sobre as tarifas. Além do mais, a definição de regras claras e a indicação de uma instância metropolitana colegiada responsável pela análise e autorização de reajustes tarifários tem o potencial de reduzir o inevitável desgaste político deles decorrentes, com reflexos positivos para a previsibilidade e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

UNIFICAÇÃO DO SISTEMA ESTRUTURANTE

Ajustadas as questões relacionadas à integração tarifária, os próximos passos a serem dados, em sequência, seriam aqueles relacionados à integração física entre os sistemas.

Sugerimos como primordial a unifica-

ção do sistema estruturante (troncal), eliminando a sobreposição de linhas existentes – conforme exemplos já citados – e criando novas linhas troncais em áreas ainda não atendidas por esse tipo de serviço, que serviriam de espinha dorsal para todo o sistema e passariam para a gestão metropolitana.

Há aqui um potencial enorme de redução de custos operacionais (redução de linhas e veículos, com aumento de frequência para os usuários) e de ganhos de legibilidade e confiabilidade do sistema para os usuários, caso seja criada uma identidade única para esse sistema. Imaginamos que tal ação também possa ser feita aos poucos, começando pelos terminais e linhas já existentes e, paulatinamente, estendida para outras áreas do core metropolitano.

GESTÃO COMPARTILHADA DAS LINHAS ALIMENTADORAS E DE OUTRAS DE INTERESSE METROPOLITANO

De forma paralela à unificação do sistema estruturante, as linhas alimentadoras e outras de maior curso, cujos itinerários ultrapassam fronteiras municipais, poderiam fazer o caminho inverso, passando da gestão estadual para uma gestão compartilhada entre o órgão metropolitano e os respectivos órgãos municipais. Arranjos legais como os convênios, e institucionais, como os consórcios públicos, poderiam ser usados como instrumentos para esta gestão compartilhada.

De qualquer forma, independentemente do arranjo escolhido, a unificação da identidade visual e da política tarifária, já previstas para o sistema estruturante, também seria fortemente desejável para este grupo de linhas, mesmo que isso só seja possível em um momento subsequente à instituição

de um sistema estruturante único.

CRIAÇÃO DE CONSÓRCIO PRIVADO ÚNICO PARA OPERAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO

Como corolário a essa completa remodelação institucional, jurídica e de gestão, seria necessário se implantar uma estrutura de operação do transporte ágil e eficiente, que pudesse atender aos novos parâmetros contratuais de qualidade e desempenho, definidos pelos diversos entes públicos metropolitanos, bem como às necessidades cotidianas de intervenção enfrentadas pelas redes de transporte.

Para tanto, a instituição de um consórcio privado único, composto por todas as empresas operadoras dos diversos subsistemas seria fundamental para se garantir regularidade, eficiência e segurança às linhas, veículos e terminais.

Atualmente, existem na RMBH consórcios com a mesma finalidade – Transfácil e Ótimo – contudo, ambos tratam apenas, respectivamente, do sistema municipal de Belo Horizonte e do transporte metropolitano, de responsabilidade da Seinfra. Em outras regiões metropolitanas já existem consórcios nesses moldes, como já citado no caso de Goiânia. Em outras áreas de política pública também existem estruturas semelhantes, a ver, por exemplo, o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS –, responsável pelo dia a dia da operação do sistema elétrico brasileiro e que responde, de forma regulatória, à Agência Nacional de Energia Elétrica.

OUTORGA ESTADUAL PARA O TREM METROPOLITANO

Outra ação muito importante e que poderia ser tomada de maneira concomitante aos outros passos sugeridos, tem relação com o trem metropolitano da RMBH, ope-

rado atualmente pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU. Ligando as estações Vilarinho, na região de Venda Nova, em Belo Horizonte, à estação Eldorado, em Contagem, passando pela área central da capital, ele teria uma importância maior do que já possui para a estruturação do sistema de mobilidade, caso fossem potencializadas todas as integrações possíveis entre os modais de transporte.

Na verdade, sua operação sendo feita pela citada empresa federal é resquício do período histórico de sua concepção e construção e de sua origem derivada da antiga Rede Ferroviária Federal. Mas por força da Constituição Estadual (inciso IX do art. 10), é responsabilidade do Estado de Minas Gerais a exploração do transporte ferroviário que não transponha seus limites territoriais. Desconhece-se, porém, qualquer instrumento formal em que MG outorgue ou autorize sua operação.

Assumir de fato a gestão desse importante meio de transporte é muito importante para que MG consiga orientar melhorias e ampliações nele. E, em linha do já proposto aqui, entendemos que a ARMBH deveria representar o poder concedente e, assim, de forma compartilhada com os demais municípios da região, orientar sua gestão de forma integrada com os demais modais de transporte da metrópole.

Importante ressaltar que tal sugestão, salvo melhor juízo, não impediria as tratativas de privatização previstas pela União, sua transferência para a empresa Trem Metropolitano de Belo Horizonte – Metrominas – ou quaisquer arranjos intermediários. Pelo contrário, a existência de um documento formal do legítimo titular dos serviços, o Estado de MG, garantindo a outorga a esse terceiro, por prazo definido, desse ramal ferroviário, daria segurança jurídica a qualquer

que seja seu operador.

GESTÃO DOS CORREDORES DE TRÂNSITO DE INTERESSE METROPOLITANO

Gerir os principais corredores de trânsito da RMBH pode também vir a constituir um fator de sinergia com a gestão integrada do transporte coletivo, notadamente do sistema estruturante, que utiliza essas vias. Além do mais, vale destacar que muitas das principais vias da região passam por distintos municípios. Garantir unicidade em sua gestão traria efeitos benéficos também para a gestão do trânsito de maneira geral.

Em suma, num hipotético quadro em que essas ações sugeridas – ou outras que tivessem o mesmo objetivo de integração metropolitana – estivessem implantadas, teríamos mecanismos institucionais e de gestão adequados à complexidade do sistema de mobilidade da região: quanto mais estruturante um serviço ou infraestrutura, mais intensiva deveria ser a gestão metropolitana; quanto mais o interesse local presente, maior a participação das administrações municipais deveria ser. Assim, as linhas de transporte coletivo que não ultrapassassem os limites municipais ou não tivessem interface direta ou decisiva no sistema estruturante, poderiam continuar sob a gestão municipal. O mesmo aconteceria com a gestão das vias locais, coletoras ou mesmo arteriais de menor porte³.

Entendemos, por fim, que a crise nos sistemas de transporte público, que vem se agravando nas últimas décadas no país e na RMBH, e que está sendo potencializada pela pandemia, pode servir como catalisadora de mudanças profundas. Concluimos com

³ Importante ressaltar que as sugestões apontadas até aqui não são exaustivas e decorrem muito mais da intuição e da experiência profissional e acadêmica do autor. Podem, no aprofundamento de sua análise, se mostrarem inviáveis técnica ou juridicamente, no que pedimos escusas desde já.

o que foi dito por Ardila-Gómez (2004), ao estudar os bem-sucedidos casos de Curitiba e Bogotá na revolução de seus sistemas de transporte,

o processo de planejamento pode ser entendido como uma série de janelas de oportunidades que se abrem e se fecham. Como resultado, os papéis dos planejadores não são constantes no tempo; eles diferem dependendo se uma janela de oportunidade foi aberta. (...) A eleição de um político para um cargo ou uma crise normalmente abre uma, [e elas] duram por quantidades limitadas de tempo. Durante a janela de oportunidade os planos podem entrar na agenda política da cidade e, ao serem adotados, **sustentar uma grande mudança** [grifo nosso]. (Ardila-Gómez, 2004)⁴

4 ... the planning process can be understood as a series of windows of opportunity that open and close. As a result, planners' roles are not constant in time; they differ depending on whether a window of opportunity has opened. Before the window of opportunity opens, planners for the most part are those who craft plans or proposals, among others. The election of a politician to office or a crisis typically opens a window of opportunity. Windows of opportunity last for limited amounts of time. During the window of opportunity plans can enter the political agenda of the city and stand a high chance of being adopted. (p. 38)

Referências

ARDILA-GÓMEZ, Arturo. Transit Planning in Curitiba and Bogotá. Roles in Interaction, Risk, and Change. Tese (Ph.D. in Urban and Transportation Planning). Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, 2004. (Thesis Supervisor: Ralph Gakenheimer).

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – ALMG. Documento final do Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas: pensando no futuro. Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 37, p.23-35, jul./dez. 2003. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1510>>. Acesso em: 23/04/2021.

AZEVEDO, Sérgio de,; CASTRO, Mônica M. M. C. Política de Transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o papel da Metrobel. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 21(3):82-108. jul./set. 1987.

BORGES, Eduardo S. Mobilidade sustentável e densidade urbana na Grande Vitória–ES: análise com base nos resultados da pesquisa de origem e destino de 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes, 2018 (Orientador: Cristina Engel de Alvarez).

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ. Quem somos. São Paulo, 2021. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/institucional/quem-somos/index.aspx>>. Acesso em 29/04/2021.

COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DA GRANDE VITÓRIA – CETURB-GV. Uma viagem no tempo. Revista Ceturb, Maio, 2001. Disponível em: <<https://ceturb.es.gov.br/historia>>. Acesso em 22/04/2021.

COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS – CPTM. Visão geral. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.cptm.sp.gov.br/a-companhia/Pages/a-companhia.aspx>>. Acesso em 29/04/2021.

EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO – EMTU/SP. Quem somos. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/institucional/quem-somos.fss>. Acesso em 29/04/2021.

MACHADO, Gustavo G. Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

PEDROSO, Frederico F. F.; LIMA NETO, Vicente C.. Transportes e Metrôpoles: aspectos da integração em regiões metropolitanas. Brasília: Ipea, 2015 (Texto para Discussão, n. 2113).

HABITAÇÃO:

o desafio de uma função pública de interesse comum estruturante em um espaço metropolitano desigual

Nubia Elaine Costa Lorenzoni¹

INTRODUÇÃO

As funções públicas de interesse comum delimitam a abrangência de atuação das instâncias de gestão das Regiões Metropolitanas, conforme § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015 – conceitua as funções públicas de interesse comum em seu inciso II do art. 2º como “a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

Já a lei complementar que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) – Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006 – elenca a habitação como uma entre as doze funções públicas de interesse comum para a atuação dos órgãos de gestão da RMBH, em seu inciso X do art. 8º “na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação”.

A necessária integração para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum mediante governança interfederativa estabelecida no Estatuto da Metrópole, isto é, o compartilhamento de responsabilidades e ações entre o Estado e os Municípios que compõem a Região Metropolitana (MATTOS; MARTINS, 2019), nesse artigo com o enfoque na RMBH, se coloca como um desafio, tendo em vista a desigual distribuição socioespacial e econômica dentro desse arranjo institucional metropolitano (ANDRADE, 2016; MENDONÇA; COSTA, 2003). Segundo Mattos e Martins (2019).

A metropolização brasileira tem sido marcada por processos de produção do espaço urbano em que os benefícios e ônus da urba-

¹ Mestre em Sociologia, assessora técnica na Diretoria de Promoção de Política Habitacional da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

nização são distribuídos de forma desigual, deixando boa parte da população excluída do acesso ao direito a cidades sustentáveis [...]. (MATTOS; MARTINS, 2019, p. 158)

Nesse sentido, uma questão que se coloca como relevante no âmbito da política habitacional é a sua integração à política urbana. Os grandes programas habitacionais já implementados no Brasil, o Banco Nacional de Habitação (BNH) na segunda metade do século XX e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no final da primeira década do século XXI, são exemplos de produção em massa de moradias para, entre outros motivos, o enfrentamento ao déficit habitacional do país de forma desconectada a sua necessária inserção urbana, considerando esta inserção aquela que proporciona bens e serviços urbanos necessários para se habitar, proporcionando oportunidades aos indivíduos e seu direito à cidade.

Este artigo se propõe a refletir sobre a importância de programas, projetos e ações no âmbito da política habitacional que considerem sua necessária inserção em uma política de desenvolvimento urbano mais ampliada, com foco na RMBH, com vistas a um dos princípios da Política Nacional de Habitação: “Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 30)

ACESSIBILIDADE AOS BENS URBANOS

Para se entender a importância de uma urbanização adequada, foi realizado um breve levantamento da literatura sobre acessibilidade aos bens urbanos ou sua privação para se chegar ao contexto da RMBH. A permanente reprodução das desigualdades socioespaciais, apesar da nova ordem espacial identificada nessa região metropolitana, ressalta a relevância da habitação nesse con-

texto.

A disposição das oportunidades – bens e serviços coletivos urbanos necessários para se habitar, os quais compõem o ambiente construído no espaço social – influencia a realização das atividades do cotidiano, que é, em última análise, o desenvolvimento da vida dos sujeitos e o funcionamento da sociedade de forma mais geral. A disposição contrária ou a privação somada à vulnerabilidade distanciam grupos sociais do acesso às oportunidades, gerando maior exclusão social (FLORES, 2006; GEURS; VAN WEE, 2004; HERNANDEZ; TITHERIDGE, 2016; JIRÓN, 2010). Ferrari Lima et al. (2014) nos lembra ainda que as oportunidades não se limitam ao capital físico, como a habitação ou outros bens duráveis, mas também à possibilidade de manifestar expressões culturais e simbólicas dos indivíduos para o real direito à cidade.

Flores (2006) aborda a perspectiva da geografia de oportunidades em seu estudo para ressaltar a importância do espaço na vida dos sujeitos. A geografia de oportunidades relaciona os processos de tomada de decisão e o contexto geográfico no qual o indivíduo está inserido, de forma objetiva e subjetiva. Em especial a geografia objetiva de oportunidades é aquela relacionada aos dispositivos urbanos, tais como sistemas sociais, mercados e instituições, que variam de forma objetiva de uma área para outra. Para a autora o espaço influencia a distribuição objetiva da estrutura de oportunidades (FLORES, 2006).

Complementando a ideia da distribuição das oportunidades no espaço, Geurs e van Wee (2004) contribuem com o conceito de acessibilidade aos bens e serviços urbanos, o qual relaciona a distribuição dos bens urbanos, os modos de transporte e seu alcance pelos indivíduos. Na definição dos autores, acessibilidade é “[...] o alcance em que os sistemas de uso do solo e transporte permitem que (grupos de) indivíduos atinjam

atividades ou destinos por meio de (combinação de) modo(s) de transporte.” (GEURS; VAN WEE, 2004, p. 128 tradução nossa). Segundo esses autores, para que os indivíduos tenham oportunidade de participação em diferentes locais da cidade, a acessibilidade deve estar relacionada aos sistemas de uso do solo e transporte.

Hernandez e Titheridge (2016) analisam uma situação composta pelos elementos escassez de recursos econômicos, escassez de oferta de transporte e segregação. Tais elementos potencializam condições precárias vividas por grupos sociais, como por exemplo moradores de municípios pouco dinâmicos economicamente da RMBH, tendo em vista que a privação e a vulnerabilidade geram maiores empecilhos para o acesso à cidade e suas oportunidades, ideia compartilhada por Jirón (2010) ao identificar que a precariedade no acesso torna as pessoas desconectadas e confinadas.

Trazendo a questão para a RMBH, Mendonça e Costa (2003) e Andrade (2016) analisam a nova ordem espacial metropolitana, ocorrida nas últimas décadas, mas que, no entanto, mantém as desigualdades socioespaciais (ANDRADE, 2016). Mendonça e Costa (2003) consideram a RMBH uma metrópole segregada, devido à forma de produção desse espaço ao longo do século passado, com políticas de investimento – viário e industrial – direcionadas para determinados eixos da metrópole. O modelo tradicional, encontrado no país, de segregação centro-periferia é resultado do processo de urbanização e metropolização brasileiros, no qual as áreas centrais concentram grupos sociais de renda média e alta, dotadas de equipamentos e serviços, enquanto as áreas periféricas são conhecidas pela escassez dessas ofertas e, portanto, acessível à moradia da população de renda baixa. Esse modelo, no entanto, passou por transformações no final do século XX (ANDRADE, 2016), com a periferação das classes médias, através dos condomínios fechados no eixo sul (MEN-

DONÇA; COSTA, 2003). Contudo, a nova ordem espacial metropolitana mais heterogênea não pode ser entendida como mais igualitária (ANDRADE, 2016).

O movimento pendular apontado por Andrade (2016) ilustra a infraestrutura desigual encontrada na RMBH, com alta dependência dos municípios com baixa atratividade em termos de oferta de emprego e serviços. O movimento pendular designa o movimento diário realizado por indivíduos que residem em um município, mas realizam tarefas cotidianas como trabalho ou estudo em outro, especialmente em direção à cidade polo da metrópole (ANDRADE, 2016) – a própria capital Belo Horizonte – ressaltando a importância do solo servido com serviços públicos urbanos e emprego próximo às moradias.

Com o foco na habitação de interesse social na RMBH, Ferrari Lima et al. (2014) enfatizam a insuficiência do conceito de direito à moradia quando entendido como o direito a uma unidade habitacional padronizada; nesses termos, o conceito é insuficiente para o alcance do direito à cidade, o qual pressupõe a participação e a apropriação, ou a transformação do espaço, para a vivência plena na cidade (LEFEBVRE, 1991 apud FERRARI LIMA et al., 2014). Para os autores, que abordam os contratos aprovados no âmbito do PMCMV na RMBH, a despeito dos relevantes impactos da habitação na “mobilidade da RMBH, na provisão de infraestrutura e na expansão da mancha urbana dos municípios” (FERRARI LIMA et al., 2014, p. 3), a localização das unidades habitacionais construídas pelo programa atende antes aos interesses do mercado ao invés da demanda social por habitação, apontada como áreas de interesse em estudos territoriais de planejamento local e regional.

AS NECESSIDADES HABITACIONAIS NA RMBH

Para a compreensão das condições ha-

bitacionais da região e o que se pode fazer para superá-las, inicialmente são apresentados os dados da última Pesquisa do Déficit Habitacional no Brasil para se ter uma dimensão das necessidades habitacionais encontradas no território da RMBH e posteriormente os instrumentos existentes para se fortalecer a política de forma sustentável e democrática.

A Pesquisa do Déficit Habitacional no Brasil é referência para retratar a realidade do setor habitacional no país. Realizada pela Fundação João Pinheiro, ela aponta as demandas habitacionais quantitativas e qualitativas das unidades da federação, regiões metropolitanas e municípios do Brasil, por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que a última foi realizada em 2015, com publicação em 2021⁸. Atualmente, a Fundação está revendo conceitos e metodologias que aferem as necessidades habitacionais para seu aprimoramento².

A pesquisa identifica dois tipos de problemas habitacionais, quais sejam, o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O indicador déficit habitacional³ contempla as carências habitacionais mais graves e quantifica a necessidade de construção de novas moradias, seja para a reposição de moradia, seja para ampliar o estoque.

Já o indicador inadequação de domicílios⁴ quantifica as moradias que não atendem de forma adequada, apontando a interface da habitação com outras políticas que acabam refletindo problemas na qualidade de vida dos moradores.

Para verificar as unidades de déficit habitacional, a Tabela 1 separa o indicador segundo seus componentes. Ressalta-se que essas estimativas consideram os domicílios particulares permanentes e improvisados urbanos e rurais. Primeiramente, nota-se o peso da RMBH que reflete seus números relativos dos componentes do déficit habitacional nos números relativos apresentados pelo estado de Minas Gerais.

Local	Déficit total	Déficit relativo	Componentes							
			Habitação precária		Coabitação familiar		Ônus excessivo aluguel		Adensamento excessivo	
			Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	6.355.743	9,3	942.631	14,8	1.902.490	29,9	3.177.772	50	332.850	5,2
Minas Gerais	575.498	8,1	18.936	3,3	209.544	36,4	330.090	57,4	16.928	2,9
RM Belo Horizonte	160.404	9,1	5.774	3,6	63.101	39,3	85.425	53,3	6.104	3,8

Tabela 1 - Déficit habitacional absoluto e relativo, componentes do Déficit Habitacional em termos abso-

2 Os resultados da nova pesquisa ainda não tinham sido apresentados até o final da elaboração desse artigo.

3 Componentes do indicador Déficit habitacional: I) habitações precárias, II) coabitação familiar, III) ônus excessivo com aluguel urbano; IV) adensamento excessivo de domicílios alugados.

4 Componentes do indicador Inadequação de domicílios: I) carência de infraestrutura urbana; II) adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; III) ausência de banheiro exclusivo; IV) cobertura inadequada; V) inadequação fundiária urbana.

lutos e relativos, para Brasil, Minas Gerais, RMBH. Fonte: adaptado da elaboração da FJP/dados PNAD, 2015.

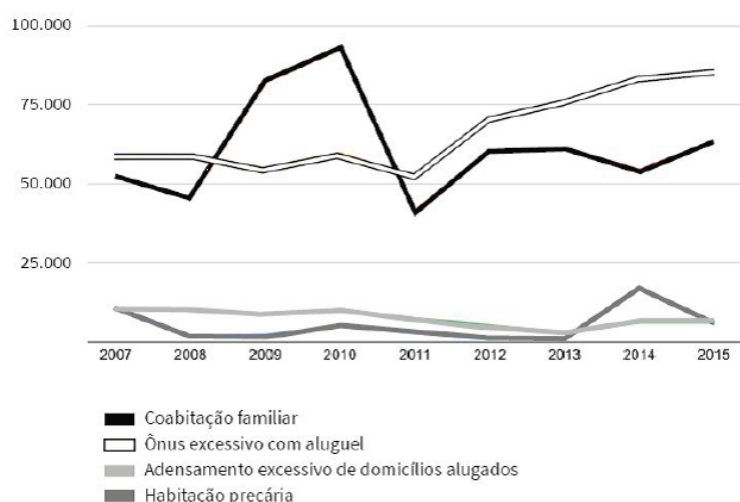
Além do mais, nota-se o peso de dois componentes em especial na RMBH, mas não somente. O componente de maior causa de déficit habitacional, mesmo a níveis federal e estadual é o ônus excessivo com aluguel urbano, condição na qual famílias que auferem até três salários mínimos se veem com uma parcela significativa da sua renda comprometida com o aluguel. São mais de 85.000 mil domicílios particulares permanentes e improvisados em ônus excessivo na RMBH, revelando a necessidade de políticas públicas que atendam esse público em especial.

O segundo componente que abarca outra parcela relevante nos três recortes territoriais apresentados na tabela é a coabitação familiar, no qual famílias conviventes secundárias vivem junto à outra família no mesmo domicílio. Outra situação caracterizada como coabitação familiar são as famílias que vivem em cômodos, com exceção daqueles cedidos pelos empregadores (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). São mais de 63.000 mil domicílios particulares permanentes e improvisados na região metropolitana nessas condições.

Os outros dois componentes do indicador Déficit Habitacional são menos representativos. Os domicílios identificados como habitação precária somam mais de 5.000 mil unidades na RMBH; já o adensamento excessivo dos domicílios alugados representa um número absoluto um pouco maior de 6.104 mil domicílios particulares permanentes e improvisados na RMBH.

O gráfico 1, abaixo, foi apresentado pelo Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia (C MARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020) e nele é possível verificar, ao longo dos anos 2007 até 2015, a evolução dos componentes do déficit habitacional na RMBH. Salta aos olhos o crescimento de domicílios em ônus excessivo com aluguel ao longo do período e os domicílios em coabitação familiar. Entre esses, houve uma queda significativa entre 2010 e 2011, por meio da oferta habitacional do PMCMV, mas insuficiente para o atendimento dessa demanda.

Gráfico 1 - Déficit habitacional na RMBH por componente, entre 2007 e 2015



Fonte: elaborado pela DIVCOL, a partir dos dados de FJP (2012, 2013, 2015, 2016, 2018).

Gráfico 1 Déficit habitacional na RMBH por componente, entre 2007 e 2015. Fonte: Relatório Final do

Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia/Câmara Municipal de Belo Horizonte (2020).

O indicador Inadequação de domicílios apresenta menor incidência relativa nos três níveis territoriais, como aponta a Tabela 2. Para este indicador o universo são os domicílios particulares permanentes duráveis urbanos. Esses dados chamam atenção para os órgãos responsáveis pela oferta de serviços, tais como água, energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo, regularização fundiária, os quais tangenciam a pauta habitacional.

Local	Inadequação fundiária		Domicílios sem banheiro		Carência de infraestrutura ¹		Adensamento excessivo		Cobertura inadequada	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	1.871.473	3,2	213.732	0,4	7.225.231	12,3	1.025.717	1,7	834.722	1,4
Minas Gerais	128.300	2,1	13.315	0,2	462.051	7,7	41.952	0,7	66.473	1,1
RM Belo Horizonte	40.032	2,3	2.475	0,1	109.757	6,4	14.853	0,9	10.728	0,6

Tabela 2 - Inadequação de domicílios por componente, em termos absolutos e relativos, para Brasil, Minas Gerais e RMBH. Fonte: adaptado da elaboração da FJP/dados PNAD, 2015. (1) Domicílios com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura.

O componente carência de infraestrutura figura como o de maior inadequação, seja a nível nacional, de Minas Gerais, ou da RMBH; os demais critérios se apresentam como menos expressivos em termos relativos. A RMBH tem mais de 109 mil domicílios particulares permanentes duráveis urbanos carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura.

Um outro componente relevante é inadequação fundiária. Embora ele represente 40.032 mil domicílios particulares permanentes duráveis urbanos na RMBH (2,3%), sabe-se da subnotificação dos terrenos não legalizados que, em regra, não são apurados de maneira adequada nas pesquisas oficiais no país. Esse componente é importante pois, a titulação de propriedade do imóvel é um dos requisitos para se alcançar o direito à moradia digna, sendo almejada, uma vez que prevê segurança ao morador contra possíveis arbitrariedades, tais como despejos.

Os outros três componentes com menores valores relativos – domicílios sem banheiro, adensamento excessivo dos domicílios próprios e cobertura inadequada – podem revelar a necessidade de políticas com o foco em melhorias habitacionais.

A ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR DE HABITAÇÃO ATRELADO AO DESENVOLVIMENTO URBANO

O problema habitacional, como visto, é grande e complexo, seja a nível nacional, estadual e metropolitano, aqui enfatizados o Estado de Minas Gerais e a RMBH, e se manifesta de forma concreta nos espaços segregados das cidades brasileiras, resultado das desigualdades

sociais e da concentração de renda históricas no país.

O processo de urbanização acelerado visto no país, devido ao processo de industrialização atrelado aos baixos salários da mão de obra e, portanto, à concentração de renda, como um típico exemplo da periferia do capitalismo mundial, provocou um grande êxodo rural em um curto espaço de tempo, na segunda metade do século XX, como mais um capítulo da história nacional que reflete no espaço e no território das cidades seus desajustes estruturais, de forma que a dificuldade no acesso à posse da terra remonta ao Brasil Colônia. A concentração da população nos grandes centros metropolitanos não ocorre sem aprofundar os problemas espaciais, ambientais e sociais (FERREIRA, 2009).

À população de baixa renda, historicamente alijada do acesso à terra legal e, conseqüentemente, às áreas providas de infraestrutura e equipamentos, cabe seu urgente atendimento por meio da inversão dos investimentos públicos que insistem em priorizar áreas já privilegiadas das cidades; deve ser ressaltado que o déficit habitacional urbano se concentra nas faixas de renda de até três salários mínimos.

Para adotar medidas que atendam às necessidades habitacionais encontradas, mas que, no entanto, não se esgotam nas tabelas brevemente apresentadas, instrumentos de planejamento e gestão se fazem necessários para se investir de forma sustentável e democrática, atendendo de fato a demanda por habitação digna.

O fortalecimento da pauta pelo governo federal no início do século XXI, com a consolidação de um novo marco político-institucional, trouxe a perspectiva de um planejamento do setor habitacional com um horizonte de mais longo prazo. A Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social (SNHIS), seu Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor, demonstrando o compromisso em viabilizar recursos permanentes para financiar a habitação de interesse social.

O SNHIS visa articular, apoiar e acompanhar instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação de interesse social, para a promoção do acesso à moradia digna. Sob os princípios e diretrizes da Política Nacional de Habitação, assim como outras legislações pertinentes, o SNHIS foi criado para centralizar programas e projetos voltados à habitação de interesse social e garantir que os recursos públicos tivessem como público alvo exclusivo a população de mais baixa renda. Para tanto, a articulação das três esferas de governo – federal, estadual, municipal – se faz imprescindível.

O desenho institucional para o setor contempla três pilares do sistema: o fundo de habitação de interesse social, seu conselho gestor e o plano de habitação os quais devem ser implementados nos três níveis de governo, facilitando a integração e potencializando as ações no enfrentamento às necessidades habitacionais.

Para estados, Distrito Federal e municípios, o fundo local de habitação de interesse social (FLHIS) deve centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais de interesse social. O conselho gestor, vinculado ao fundo, tem a responsabilidade de garantir o controle social da execução das ações com recursos do fundo. Por último, o plano local de habitação de interesse social (PLHIS) promove o planejamento local das ações do setor, com diretrizes, objetivos, metas e instrumentos de intervenção. Assim, a aplicação dos recursos do fundo deve se submeter às resoluções do seu conselho gestor e

dos planos de habitação de interesse social.

O PLHIS deve se integrar ao Plano Diretor – exigido para municípios com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional – considerando outros planos setoriais atinentes à pauta, tais como planos de saneamento e mobilidade urbana, de maneira a articular os aspectos da política de desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor é um importante instrumento da política urbana municipal, que deve prever os instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária previstos no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) para regulamentar como a função social da terra deve ser cumprida em cada cidade (FERREIRA, 2009). Ele é a “lei que direciona o crescimento do município e determina os princípios de seu ordenamento territorial.” (GOVERNO FEDERAL, 2010, p. 56).

Especialmente nos municípios integrantes de regiões metropolitanas, os quais apresentam forte integração regional, é importante a viabilização de estratégias de participação e discussão entre representantes municipais e o Estado, mediante governança interfederativa, uma vez que os problemas municipais, aqui elencados os habitacionais, não se restringem às suas fronteiras, possibilitando a construção conjunta de propostas e instrumentos de atuação comum nas áreas habitacional e urbana, como prevê a legislação vigente. Um exemplo disso foi o processo que ocorreu na RMBH na elaboração inovadora do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH), com o diálogo entre os planos diretores municipais

e o planejamento da metrópole.

A utilização dos instrumentos da política local de habitação de interesse social atrelados aos instrumentos municipais de política urbana que possibilitem apontar áreas com estoque de potencial construtivo e aumentar a oferta de habitação em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, mas também delimitar áreas que devem ser preservadas por questões ambientais ou culturais, entre outros, é um meio importante para se evitar a reprodução de um padrão urbano que onera o poder público, de modo a reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessária inserção da política habitacional em um contexto mais amplo que abarca o desenvolvimento urbano, assim como a integração regional e urbana em regiões metropolitanas, joga luz na complexidade do problema. Considerando que o déficit habitacional é contínuo e constante, em parte devido à demanda demográfica futura, devido à formação de novas famílias e a fluxos de migração, em parte à dinâmica de renda e urbana, o enfrentamento do problema exige fontes contínuas de recursos, articulação entre os três entes federativos e uma diversidade de programas e projetos que abarquem a diversidade das demandas.

O foco constante na produção de unidades habitacionais em larga escala e sem a inserção urbana adequada para a população de mais baixa renda, tradicional não só no Brasil, mas de forma geral na América Latina, se apresenta como insuficiente no atendimento da demanda habitacional. Com frequência, tais unidades habitacionais são abandonadas por motivos variados, entre eles o distanciamento da moradia aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, onde seus moradores se submetem a longas jornadas para exercer suas atividades do cotidiano. Dessa forma, de maneira paradoxal, a políti-

ca que deveria atender por meio da oferta de moradia acaba gerando déficit habitacional. Especialmente nas regiões metropolitanas, é urgente se atentar para a localização de empreendimentos habitacionais vinculados ao planejamento municipal ou regional para a eficácia dos programas.

Outro fator importante a ser considerado para um desenho adequado de ação é a pluralidade das demandas habitacionais. Haja vista o quadro apresentado de necessidades habitacionais, o qual considera apenas as famílias que residem em domicílios, de maneira que os moradores em situação de rua, por exemplo, não são contabilizados devido a questões metodológicas, medidas voltadas ao enfrentamento do ônus excessivo com aluguel e mesmo da coabitação parecem ser relevantes para o atendimento das famílias.

Ações com baixa aderência no país como a Locação Social e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) podem contribuir para uma nova abordagem de atendimento habitacional.

A Locação Social, diferente do auxílio moradia adotado de maneira frequente e direcionado ao atendimento temporário das famílias removidas para execução de obra pública ou daquelas moradoras em área de risco, é uma forma de se pensar a moradia não restrita à propriedade; trata-se de uma opção de moradia permanente e bem localizada, em imóveis da região central das cidades, onde a família tem o direito de uso. A proposta contribui ainda com a regulação do mercado de aluguel, tendo em vista que os imóveis estarão ocupados de forma permanente.

A ATHIS, instituída pela Lei Federal nº 11.888/2008, atua em outra frente, na assistência técnica pública e gratuita por meio de profissionais habilitados, tanto na elaboração de projetos, quanto no acompanhamento ou na execução de obras, seja para edifi-

cação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de moradia de famílias com renda de até três salários mínimos, em áreas urbanas quanto rurais. Uma grande vantagem da política é a permanência da família no local, evitando novas demandas por infraestrutura, serviços e transporte, como as ações com componentes de remoção e reassentamento, além da melhoria da moradia com reflexos na saúde dos moradores.

Essas são propostas contempladas no PDDI-RMBH de melhoria do estoque de moradias existente e do espaço urbano circundante, com o aproveitamento do adensamento dos locais privilegiados, em detrimento do espraiamento da mancha urbana. Uma vez que a habitação desempenha papel estruturante, sendo referência de localização do indivíduo, não somente na cidade, mas na metrópole, ela é uma função pública de interesse comum central, com papel estratégico para resgatar o valor de uso da cidade e o direito de poder estar e participar na cidade.

Referências

ANDRADE, L. T. DE. O espaço metropolitano no Brasil: nova ordem espacial? Caderno CRH, v. 29, n. 76, p. 101–118, abr. 2016.

C MARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia. [s.l.] Câmara Municipal de Belo Horizonte, ago. 2020.

FERRARI LIMA, J. M. et al. Habitação na RMBH: programa social ou de mercado? . In: XVI SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. Diamantina, MG: 2014.

FERREIRA, J. S. W. O Processo de Urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 11–30.

FLORES, C. Conseqüências da segregação residencial: teoria e métodos. Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação, p. 197–230, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015FJP, , 2018.

GEURS, K. T.; VAN WEE, B. Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. Journal of Transport Geography, v. 12, n. 2, p. 127–140, jun. 2004.

GOVERNO FEDERAL. Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasil: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, maio 2010.

HERNANDEZ, D. O.; TITHERIDGE, H. Mobilities of the periphery: Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia. Journal of Transport Geography, v. 55, n. C, p. 152–164, 2016.

JIRÓN, P. Mobile Borders in Urban Daily Mobility Practices in Santiago de Chile. International

Referências

Political Sociology, v. 4, n. 1, p. 66–79, 1 mar. 2010.

MATTOS, L. P.; MARTINS, V. B. Ordenação do uso do solo no entrecampo do interesse local e metropolitano: reflexões para a concertação do interesse comum. Pensar metropolitano: 10 anos de implementação da Agência RMBH, p. 145–159, 2019.

MENDONÇA, J. G. DE; COSTA, H. S. DE M. Entre a homogeneização e a diversidade: Segregação sócio-espacial na metrópole belo-horizontina e as especificidades do eixo sul. . In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, Brasil: out. 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política nacional de habitação Governo Federal, , nov. 2004.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS¹

Gabrielle Sperandio Malta²

RESUMO

O contexto histórico de formação das cidades brasileiras, por meio do uso e ocupação do solo, denota especificidades quanto aos aspectos urbanísticos, socioeconômicos, culturais, de infraestrutura, entre outros, que impactaram na condições de habitabilidade que, hoje, reflete na situação de déficit habitacional e inadequação de moradias como uma realidade fática do meio urbano no Brasil. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), em 2001, e posteriormente, a Lei Federal nº 11.977 de 2009, tornaram-se marcos legislativos para a temática da Regularização Fundiária Urbana como instrumento de Política Pública para o desenvolvimento das cidades. Em 2017, a Lei Federal nº 13.465 trouxe novos conceitos e critérios ao rito procedimental da Regularização Fundiária Urbana, nos quais, no âmbito deste artigo, pretende-se expor e discutir. Neste sentido, apresenta-se o processo de elaboração de uma Regularização Fundiária Urbana - que compreende em uma de suas etapas o Projeto de Regularização Fundiária - na qual prevê medidas urbanísticas, sociais, jurídicas e ambientais que visam à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à ti-

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade Pitágoras de Belo Horizonte no ano de 2021, sob orientação da Prof^a. Mônica Manso Villela.

² Mestre em Engenharia das Construções pela Universidade Federal de Ouro Preto. Engenheira Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. MBA em Gestão Pública com ênfase em Cidades Inteligentes. Chefe do Núcleo de Assessoramento Técnico da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Governo de Minas Gerais. E-mail: gabriellesperandio-malta@gmail.com

tulação de seus ocupantes.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana – Reurb – Planejamento Urbano – Urbanismo – Habitação – Políticas Públicas

ABSTRACT

The historical context of the formation of Brazilian cities, through the use and occupation of urban spaces, denotes specificities regarding urban, socioeconomic, cultural, infrastructure, and other aspects, which impacted on nowadays urban conditions of habitability that reflects on situation of housing deficit and inadequacy as a factual reality of urban environment in Brazil. The City Statute, in 2001, and more specifically the Federal Law 11.977 of 2009, updated legislative frameworks for the topic of Urban Land Regularization as a public policy instrument for the development of Brazilian cities. In 2017, Federal Law 13.465 brought new concepts and criteria to the procedural rite of Urban Land Regularization, which within the scope of this article is intended to expose and discuss. In that regard, the process of elaborating an Urban Land Regularization is presented, which comprises Land Regularization Project in one of its stages, contemplating urban, social, legal and environmental measures that aim at the incorporation of informal urban centers to urban spatial planning and title of its occupants.

Keywords: Urban Land Regularization – Urban Planning – Urbanism – Housing – Public policies

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro intensificou-se a partir da década de 1950, e foi marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, agravado por um exponencial êxodo rural, que se refletem no espaço urbano e cotidiano dos dias de hoje. De acordo com dados do IBGE (2010), em

1960, cerca de 45% da população brasileira vivia nas cidades, enquanto esse percentual, no ano 2000, chegou a, aproximadamente, 80%.

A modernização das cidades brasileiras foi acompanhada de uma reprodução social desigual, e uma de suas faces mais visíveis está na questão habitacional. As cidades e metrópoles já conformadas, viram ao longo das últimas décadas que as políticas públicas territoriais não foram capazes de acompanhar a explosão de núcleos urbanos informais dotados de moradias improvisadas e insalubres, sem a infraestrutura urbana que garantisse condições adequadas de habitabilidade, de acordo com Fernandes (2006).

A gestão da habitação como política pública é uma competência constitucional concorrente, cabendo aos três entes federados: união, estados e municípios. Tal atributo impõe desafios para a gestão desta política pública no enfrentamento do crescente déficit habitacional brasileiro e da inadequação de moradias, cabendo soluções multidisciplinares, e, ainda, de forma colaborativa.

Neste sentido, e diante da realidade fática da conformação urbanística das cidades brasileiras, a temática da Regularização Fundiária posiciona-se como vertente das políticas públicas habitacionais e como instrumento de desenvolvimento socioeconômico do ambiente urbano, cujo primeiro conceito normativo a definiu como:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas **jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o **direito social à moradia**, o pleno desenvolvimento das **funções sociais da propriedade urbana** e o **direito ao meio ambiente ecologicamente** equilibrado. (BRASIL, 2009. Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, capítulo III, art. 46).

A Lei Federal nº 11.977 de 2009 posicionou a Regularização Fundiária Urbana

como um dos principais instrumentos na redemocratização das cidades brasileiras na garantia do direito constitucional à moradia defendido nos Art. 6 e 183 da Constituição Federal de 1988. Todavia, até que se chegasse ao avanços da referida legislação, um outro marco foi estabelecido na década de 1970, conhecida como Lei Lehmann (Senador Otto Lehmann). A Lei Federal nº 6.766 de 1979, que nos dias de hoje possui mais de 40 anos de vigência, regulamentou a atividade de parcelamento do solo urbano em todo o território nacional e estruturou a construção da legislação urbanística brasileira.

A partir da Lei nº 6.766 de 1979 quaisquer atividades de parcelamento do solo que não seguissem o novo regramento normativo seriam consideradas irregulares ou clandestinas. Buscou-se garantir o pleno ordenamento do desenvolvimento das cidades. Entretanto, a dificuldade de acesso ao imóvel formal, em especial pela população de baixa renda, culminou na formação dos núcleos urbanos informais, caracterizados pelas vilas e favelas, ou constituídos pelos parceladores de solo, que comercializam lotes, terrenos e glebas de maneira ilegal.

A Lei de Parcelamento do Solo abraçou a questão urbanística como ordem pública e de interesse social, o que exige o controle direto do Poder Público, concepção que foi reproduzida pela Constituição da República de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001).

A Lei 6.766 de 1979, definiu, entre outras, as seguintes diretrizes para os projetos de loteamento:

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as **diretrizes para o uso do solo, traçados dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres** e das áreas reservadas para **equipamento urbano e comunitário**, apresentando, para este fim, requerimento e

planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, áreas livres, equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguos. (BRASIL, 1979. Lei Federal nº 6.766, Art. 6º)

No ambiente urbano, qualquer iniciativa de parcelamento do solo que fuja do procedimento disposto em BRASIL (1979) posiciona-se desconforme ao regramento legal e, portanto, irregular. A ilegalidade urbana ocorre nas Situações em que o projeto de construção não foi aprovado pelo Município; quando a infraestrutura necessária não foi instalada; quando não foi feito o registro imobiliário; quando o conjunto está em desacordo com o padrão de uso e ocupação do solo, e; quando ocorrem ocupações espontâneas caracterizadas pelas vilas e favelas.

Mas como resolver as pendências das situações de parcelamento de solo irregulares, clandestinas ou de ocupações espontâneas já existentes e consolidadas e, inclusive, tão comuns nas cidades brasileiras?

A constituição Federal de 1988, por meio de seu Art. 182, inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística e reconheceu a competência municipal para promover o desenvolvimento urbano. Foi estabelecido, também, o dever de elaboração do Plano Diretor como o instrumento básico para o de-

envolvimento urbano e ordenamento territorial e definiu o conceito de função social da propriedade e da cidade. Ademais, ficou determinada a gestão democrática da cidade e os instrumentos para regulação do preço da terra urbanizada.

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

(BRASIL, 1988. Constituição Federal)

Dessa forma, a CF de 88 passa a nortear as políticas urbanas e o direito urbanístico e, somente em 2001, o Estatuto da Cidade,

apresenta as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, conforme Art. 2º que define:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” (BRASIL, 2001. Estatuto da Cidade)

O estatuto da Cidade prevê, pela primeira vez na gama normativa brasileira, a Regularização Fundiária como diretriz e instrumento de política urbana, vindo a ser procedimentada posteriormente em 2009, por meio da lei Federal nº 11.977, que criou o Programa “Minha Casa Minha Vida”. Esta lei é considerada no âmbito do direito urbanístico, o marco normativo da Regularização Fundiária brasileira.

Em 2017, a Lei Federal nº 13.465 entrou em vigor revogando todo o disposto da pauta trazido pela Lei nº 11.977 de 2009 e trouxe novos conceitos e um novo rito procedimental para o processo de Regularização Fundiária Urbana, que passou a ser denominada como Reurb. Pode-se dizer que o principal objetivo da substituição da norma foi o de simplificar o processo de Regularização Fundiária, tornando o procedimento mais claro e menos burocrático, de modo que os Municípios pudessem resolver sem grandes entraves a situação fundiária local.

A nova definição de acordo com o Art. 9 da referida Lei abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017). Segundo Alfonsin (1997), a regulari-

zação fundiária consiste em:

[...] o processo de intervenção pública sob aspectos jurídicos, físicos e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFON-SIN, 1997, p. 163).

Como vertente da garantia do direito à moradia que resulte em melhorias multidisciplinares para os núcleos urbanos informais, torna-se necessário verificar a situação de déficit habitacional e inadequação de moradias das nossas cidades como forma de enfatizar a necessidade premente de estabelecer nos territórios locais as atividades de regularização fundiária urbana, denominada Reurb. A abordagem da Reurb e o rito procedimental atrelado à sua efetivação posiciona-se hoje como uma das principais ferramentas a serem adotadas pelas gestões municipais como desenvolvimento socioeconômico das cidades.

2. O CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO COM FOCO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Estima-se que 70% das habitações brasileiras são produzidas pela metodologia da autoconstrução (Brasil, 2009, apud Lamounier, 2017), cujas necessidades de moradia têm sido calculadas periodicamente em nível nacional pela Fundação João Pinheiro, e, conceitualmente, são trabalhadas duas vertentes, o déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao di-

mensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios. (FJP, 2018, p. 18-19).

Cabe ressaltar, ainda, que o déficit habitacional e a inadequação de moradias possuem componentes estruturantes que revelam aspectos importantes sobre a situação de vida das famílias. O déficit habitacional é composto por: habitações precárias (domicílios rústicos e domicílios improvisados); coabitação familiar (família convivente e cômodo); ônus excessivo com aluguel, e; adensamento excessivo de domicílios alugados. Já a inadequação de moradias envolve carência de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; ausência de banheiro exclusivo; cobertura inadequada, e; a inadequação fundiária urbana.

Em 2015, o déficit habitacional no Brasil foi estimado em 6,3 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas. Minas Gerais é a segunda Unidade da Federação com maior déficit, tendo registrado, em 2015, 575 mil unidades, sendo 93,95% do déficit habitacional são de moradias urbanas.

De acordo com os dados analisados sobre o déficit habitacional, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tem-se uma demanda de cerca de 27,60% em relação ao déficit habitacional total do Estado de Minas Gerais. Quando volta-se para a situação de domicílio dentro da RMBH, 93,95% do déficit habitacional são de moradias urbanas em relação às rurais. Comparando-se o déficit habitacional das outras Regiões Metropolitanas relacionadas na pesquisa nacional, a RMBH possui o segundo maior déficit habitacional do país, ficando atrás apenas da Região Metropolitana de São Paulo, a maior metrópole da América Latina (FJP, 2018).

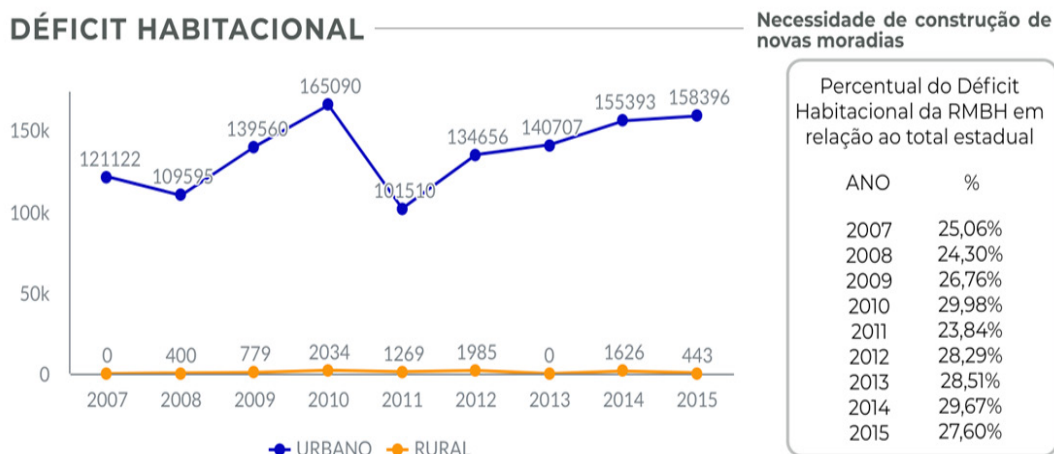


Figura 1 - Demonstração do Déficit Habitacional na RMBH. Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaborado pela autora.

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro (2018), na RMBH, os maiores componentes do déficit habitacional (Figura 2) são a coabitação familiar e o ônus excessivo de aluguel, que compõem 39,7% e 53,8% do déficit da região, respectivamente. Quando comparamos cada um dos componentes em relação aos totais em Minas Gerais, a habitação precária na RMBH é responsável por 48,2%; o adensamento excessivo de domicílios alugados compõe 37,8%; e a coabitação familiar ocupa 34,3% do total do estado. Dentre os componentes da inadequação de moradias em comparação com o total de Minas Gerais, a inadequação fundiária é de cerca de 31,2%; a carência de pelo menos um tipo de infraestrutura é de 23,8%; a ausência de banheiro, 18,7%; a ausência de cobertura adequada, 16,1%; e o adensamento excessivo de domicílios próprios responde por 35,6% do total estadual.

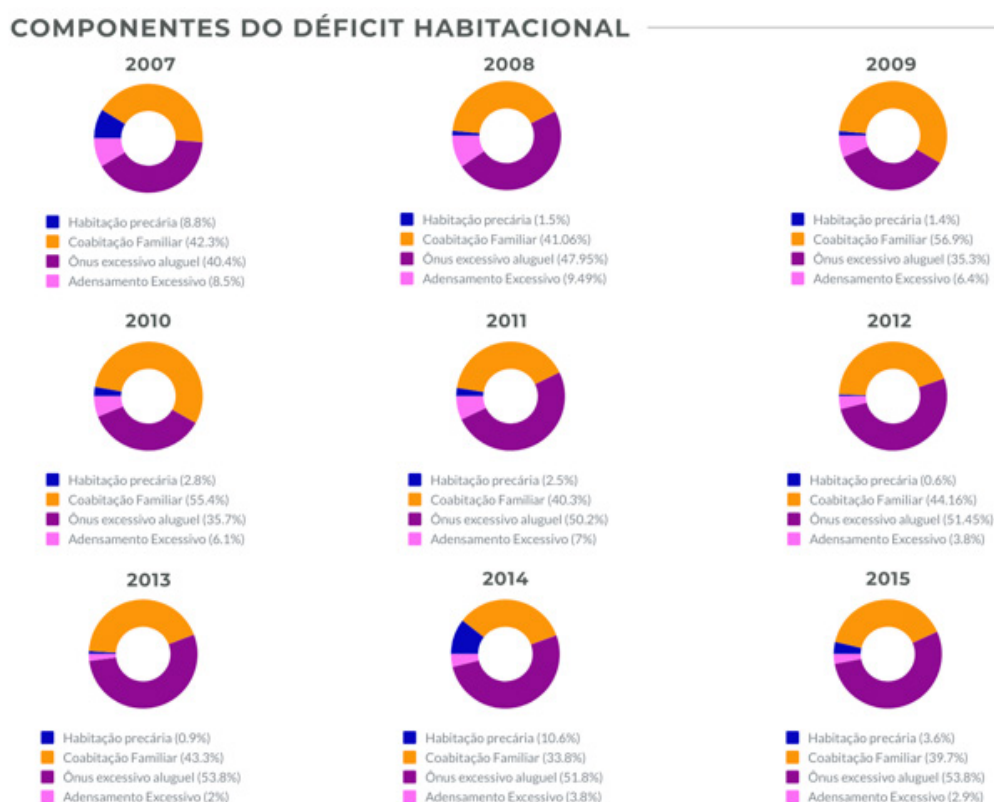


Figura 2 - Componentes do Déficit Habitacional.
Fonte: FJP, 2018. Elaborado pela autora.

Em relação ao histórico urbano e a provisão de habitação para a população brasileira, Maricato (2009) remete a ideia de que as regras do urbanismo e do mercado nas quais as cidades brasileiras foram construídas restringiu a população de acesso e o que restou para a maior parte da população foi o deslocamento para fora da cidade legal ou formal, ocupando áreas inadequadas e, frequentemente, ambientalmente frágeis.

Diversos fatores contribuíram para essa informalidade e de acordo com Maricato (1997) e Fernandes (2006) existem quatro condicionantes chaves para a informalidade brasileira, sendo eles a ausência de política fundiária e de regulação e mercado de terra, sobretudo em relação a infraestrutura e seu preço, que em sua maioria excluem acesso à população de baixa renda ao mercado formal. O segundo é a falta de políticas fundiárias que impedem o acesso da população a locais formais providos de infraestrutura urbana. O terceiro caracteriza-se como a política clientelista da expansão da área urbana sem infraestrutura adequada e, por fim, a fragilidade do corpo técnico governamental em planejar e aplicar instrumentos urbanos de prevenção à informalidade urbana.

Percebe-se assim, falhas estruturantes de planejamento e gestão urbanas que não foram capazes de ofertar à grande massa populacional condições mínimas de existência, sobretudo no que tange a moradia digna.

Para minimizar o cenário construído ao longo das últimas décadas, tem-se importantes avanços normativos para a temática habitacional, como é o caso da Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O proposta para o SNHIS foi a de orientar os entes federados quanto à implementação

de instrumentos habitacionais, contribuindo com uma maior eficácia na provisão habitacional por meio dessa política pública. O SNHIS dispõe os objetivos de viabilizar o acesso à habitação digna e sustentável para a população de menor renda por meio da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios de forma a apoiar a atuação de instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Nota-se um esforço em associar a solução do déficit habitacional brasileiro por meio do desenvolvimento econômico e tecnológico no fomento da construção civil.

Os procedimentos de Regularização Fundiária, eventualmente, precisam estar associados à provisão de moradias, por meio de Habitações de Interesse Social (HIS), quando as medidas de intervenção de obras estruturais, de infraestrutura, urbanísticas e/ou ambientais não forem suficientes para garantir a não ocorrência de riscos geológico-geotécnicos e de inundações, por exemplo. O poder público, para estes casos, deve associar o procedimento de Reurb à construção de novas moradias, por meio de políticas públicas habitacionais e as possibilidades dispostas no SNHIS.

Recentemente, nasce em âmbito federal a Lei nº14.118 de 12 de janeiro de 2021 que instituiu o “Programa Casa Verde e Amarela” com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural, segundo seu Art. 1º. A regularização fundiária é trazida pela norma, mais uma vez, com subsídios para sua efetivação e com novas possibilidades de simplificação do processo.

Ademais, a habitação passa a ser entendida em um sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cul-

tural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece, de acordo com BRASIL (2021).

Portanto, a partir do contexto da urbano no Brasil, a regularização fundiária urbana torna-se exemplo, frente ao quadro habitacional brasileiro, da redemocratização das cidades no cumprimento do direito constitucional à moradia e acesso a melhores condições de habitabilidade.

3. O RITO PROCEDIMENTAL DA REURB – ASPECTOS TÉCNICOS E NORMATIVOS

De forma a anteceder o procedimento de Regularização Fundiária urbana, cabe ressaltar os benefícios gerais trazidos por este instrumento sob as vertentes dos beneficiários/ocupantes e, também, para o poder público municipal que, consequentemente, reflete nos ganhos para a cidade.

Para os ocupantes dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb tem-se benefícios como a titulação da propriedade; valorização dos imóveis; segurança nas negociações (compra e venda, herança e doações); possibilidade de aquisição de crédito imobiliário; promoção da integração social e a geração de emprego e renda; viabiliza atividades comerciais autorizadas; fornecimento regular e formal de energia, água e esgoto, e; acesso à infraestrutura urbana (pavimentação, drenagem urbana, coleta de lixo, melhorias urbanísticas e ambientais).

O município também recebe grandes benefícios com a efetivação do procedimento de Reurb, sejam eles a alavancagem econômica com a formalização das transações imobiliárias e maior receita com IPTU; crescimento urbano ordenado e melhoria de infraestrutura que se refletem na saúde pública e segurança; prevenção e mitigação de riscos ambientais e geológico-geotécnicos, e;

planejamento de políticas públicas.

Diante do papel de relevância que a Reurb assume para as gestões municipais, têm-se a oportunidade de difundir e consolidar entendimentos acerca dos procedimentos necessários à sua realização. Neste sentido, a Lei Federal nº 13.465 de 2017 estabeleceu o rito a ser seguido, com o objetivo de desburocratizar os procedimentos tornando-os práticos e efetivos. A presente norma definiu o Município como o principal protagonista do procedimento, tornando-o, também, o responsável pela garantia da estruturação interna necessária e capacitada para lidar com uma pauta ainda tão específica, cujos entendimentos têm sido construídos aos poucos, em decorrência da experiência e amadurecimento de atuação na pauta.

A Lei Federal nº 13.465 de 2017, em substituição à sua antecessora Lei Federal nº 11.977 de 2009, apresentou avanços importantes para a conclusão dos procedimentos, uma vez que apresenta objetivos de caráter econômico. Ademais, foi estabelecido o direito à propriedade plena e não apenas à moradia, sendo reconhecido o direito de ofertar o imóvel em garantia. A referida lei também estimula a solução extrajudicial de conflitos, mantém conquistas sociais anteriores trazidas pela CF, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/2009, além de manter a preferência à titulação da mulher como chefe de família em parte considerável das estruturas familiares no Brasil. A norma adota o conceito de melhoria das condições ambientais em não possui recorte temporal para a implementação da REURB, apenas para a utilização do instrumento da Legitimação Fundiária, segundo Brasil (2017).

Ainda de acordo com Brasil (2017) apresenta-se como objetivos da Reurb:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, **organizá-los** e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a **melhorar as condições urbanísticas**

e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - **criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano** e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - **ampliar o acesso à terra urbanizada** pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - **promover a integração social** e a geração de emprego e renda;

V - **estimular a resolução extrajudicial de conflitos**, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - **garantir o direito social à moradia digna** e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a **efetivação da função social da propriedade**;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**;

IX - concretizar o princípio constitucional da **eficiência na ocupação e no uso do solo**;

X - prevenir e **desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais**;

XI - **conceder direitos reais**, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear **participação dos interessados** nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Como caminho para cumprir os objetivos dispostos, são previstas para o procedimento um total de 7 etapas, 6 delas acontecem dentro da prefeitura sob validação da equipe técnica responsável, conforme esquema-resumo demonstrado na Figura 3.



Figura 3 - Etapas da Reurb. Rito Art. 21 de BRASIL (2017). Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira fase da Reurb consiste no requerimento de solicitação do legitimado para que a Regularização Fundiária seja iniciada. Este documento deve conter a qualificação do solicitante, bem como a narrativa do histórico de ocupação do núcleo irregular e o pedido de

regularização, cujo trâmite é disposto pelo Art. 7º do Decreto 9.310 de 2018.

Ao protocolar o requerimento na prefeitura, passa-se para a fase de processamento do pedido pelo município, em que consiste na instauração ou não da Reurb, de maneira justificada, acompanhada da definição da modalidade de regularização, em até 180 dias, seja ela de Interesse Social (Reurb-S³), seja ela de Interesse Específico (Reurb-E⁴). Na etapa de processamento, o poder público municipal deve definir os prazos para cada uma das etapas a serem seguidas nas demais fases, de modo a exercer uma gestão eficiente sobre o processo que ali se inicia.

Ainda na fase 2, são realizadas as buscas imobiliárias de modo a compreender a situação de domínio daquela área identificando os eventuais responsáveis pelo parcelamento, bem como seus confrontantes. São enviadas as notificações juntamente com a publicação em edital ou meio de grande circulação na cidade, de modo a orientar aos interessados acerca do procedimento de regularização que fora iniciado. As impugnações poderão ser apresentadas em um prazo de até 30 dias, podendo ser adotado procedimento extrajudicial de resolução de conflitos, cuja possibilidade é, inclusive, um dos avanços da norma.

Após a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (fase 3), em destaque no item 3.1 do presente estudo, passa-se para a fase 4 que compreende o saneamento do processo. Esta etapa ocorrerá apenas para resolver/sanar algum eventual vício ou erro no procedimento de Reurb, seja no PRF, seja

no requerimento, seja na notificação dos titulares, na classificação da modalidade, ou outros.

De acordo com o Art. 37 do Decreto 9.310 de 2018, a quinta etapa do procedimento de Reurb configura a decisão da autoridade competente quanto a aprovação do projeto, a indicação das intervenções a serem executadas de acordo com o PRF, e, por fim, cabe identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada e os seus direitos reais.

Como parte integrante da última etapa que compete ao Município, e que é realizada internamente pela equipe técnica de servidores ao longo do procedimento, tem-se a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) que representa a descrição do núcleo urbano informal (NUI)⁵ em processo de regularização e a qualificação dos beneficiários, contendo o nome do núcleo urbano regularizado; a localização do núcleo urbano regularizado; a modalidade da Reurb; os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando possível; a listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro, que conterà o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua filiação.

Dessa forma, a CRF deverá ser instruída com o Projeto de Regularização Fundiária, com o Termo de Compromisso relativo a execução das obras, e no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação

3 A Lei Federal 13.465 de 2017 define em seu Art. 13, inciso I, Reurb-S como regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

4 Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo, de acordo com o Inciso II, Art. 13 da Lei Federal 13.465 de 2017.

5 Núcleo Urbano Informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (Lei Federal 13.465 de 2017, Art. 11 inciso II)

destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

A última etapa da Reurb, fase 7, acontece no cartório de Registro de Imóveis. Os registros da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado serão requeridos diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis e serão efetivados.

Percebe-se que a regularização fundiária urbana é um instrumento multidisciplinar que pode ser considerado complexo, em que cada núcleo urbano informal apresentará particularidades e desafios para efetivação do projeto. A Reurb baseia-se em um escopo técnico longo que envolve levantamentos de dados urbanísticos, socioeconômicos, jurídicos e ambientais. As análises técnicas voltadas para entender a realidade de um NUI com suas áreas de risco, condições topográficas, infraestrutura existente, sistema viário, transporte público, dentre outros, compõem o projeto de regularização fundiária como parte principal da materialização do procedimento, e que apresentará todas as ações necessárias que conduza para a finalização e sucesso do trâmite.

Portanto, por meio da abordagem das sete etapas gerais da Reurb, buscou-se proporcionar uma visão sistêmica do procedimento disposto no Art. 31 da Lei Federal 13.465 de 2017, enfatizando os aspectos práticos da norma de forma mais didática e objetiva.

3.1. O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como etapa técnica do processo a ser desempenhada por profissional arquiteto e urbanista, a terceira etapa da Reurb apresenta os critérios e requisitos que compõem o Projeto de Regularização Fundiária (PRF) de maneira específica e detalhada.

O PRF deve conter o levantamento georreferenciado da área a ser regularizada

com as unidades imobiliárias, as construções, o sistema viário, áreas públicas, acidentes geográficos e demais elementos caracterizadores do NUI; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; estudo técnico para situação de risco e estudo ambiental, quando for o caso; cronograma de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, para cumprimento do cronograma físico.

Cabe ressaltar que o projeto de regularização fundiária vai considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos. Não fosse tal prerrogativa da norma, de aceitar e entender a realidade fática das cidades brasileiras, certamente não seria possível realizar a Reurb sob procedimentos mais simples e menos onerosos.

Além de considerar a situação urbanística existente, o PRF deve dispor a infraestrutura essencial daquele núcleo urbano informal objeto de regularização, que contempla de acordo com o Art. 31 da Lei 13.465 de 2017 os seguintes equipamentos:

I - **sistema de abastecimento de água potável**, coletivo ou individual;

II - **sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário**, coletivo ou individual;

III - rede de **energia elétrica** domiciliar;

IV - soluções de **drenagem**, quando necessárias; e

V - outros equipamentos a serem definidos

pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais. (BRASIL, 2017)

Neste sentido, reforça-se a ideia de promoção da Reurb na garantia de melhores condições urbanísticas e de habitabilidade da área beneficiada, contemplando, de maneira fundamental, a efetivação de unidades imobiliárias convergentes com o planejamento urbano municipal. Para além dos estudos técnicos realizados, a participação da população na construção do PRF deve ser priorizada, a fim de considerar os anseios e necessidades de quem na prática entende as demandas locais.

No que diz respeito às ocupações em áreas de preservação permanente (APP), áreas de unidade de conservação de uso sustentável e áreas de proteção de mananciais, o município ao analisar o projeto PRF vai solicitar a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de Reurb garantem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se esse for o caso.

Como o licenciamento ambiental não se aplica para as situações de ocupação consolidadas, mas apenas para terra nua, a aprovação de uma Reurb com imóveis localizados em área de preservação permanente, ou com outra limitação ambiental, serão submetidas à aprovação de estudo técnico ambiental que será parte do PRF e esse estudo será específico para os imóveis localizados nessas áreas e não, necessariamente, para o NUI como um todo.

O PRF será obrigatório em ambas as modalidades de classificação definidas pelo poder público, Reurb-S ou Reurb-E, salvo as situações de parcelamento anteriores à Lei 6.766/1979 e quando se tratar de situações que estejam pendentes apenas a titulação. O projeto poderá ser simplificado quando não houver a necessidade de infraestrutura no

núcleo urbano informal, uma vez que nessa situação o termo de compromisso e cronograma de obras serão dispensados.

Os custos do PRF são definidos no Art. 26, parágrafo 1º do Decreto 9.310 de 2018, sendo de responsabilidade do poder público municipal nas situações de Reurb-S e das eventuais realocações dos ocupantes do NUI em área particular.

Na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada pelos responsáveis pelo parcelamento irregular que consolidou o NUI (requerentes privados) ou pelos próprios beneficiários, não cabendo ao poder público o dispêndio de recursos para essas áreas. Em área pública, a Reurb-E poderá ser custeada pelo município se houver interesse público.

Nas situações de áreas de risco que não comporte eliminação, correção ou administração dos riscos, a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado será providenciada pelo titular de domínio, pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, pelos beneficiários ou pelo legitimado promotor da Reurb.

Devem estar incluídos nos custos de um projeto de regularização fundiária as compensações urbanísticas e ambientais, a implantação da infraestrutura necessária e a própria elaboração do PRF.

Neste sentido, por meio do procedimento de efetivação da regularização fundiária urbana, percebe-se o quanto a integração multidisciplinar faz-se presente. A perspectiva urbanística do NUI é formada desde a etapa de diagnóstico, preliminar ao projeto, e compõe a caracterização de ocupação da área, sua conformação urbana, a presença ou não de infraestrutura, a análise quanto à situações de risco geológico-geotécnico e de inundações, sistema viário, equipamentos públicos, transporte, segurança, dentre

outros aspectos, que poderão subsidiar toda a linha de proposições e demandas a serem apresentadas no PRF para as melhorias das condições locais.

Sob a perspectiva social, vê-se a relevância de envolver a comunidade beneficiada na construção e participação ao longo de todo o projeto de Reurb, como meio de tornar legítimo o procedimento e considerar o poder de fala das pessoas.

No que diz respeito às questões ambientais cabe uma análise específica para as áreas com esse tipo de restrição, entendendo ser bastante comum, em especial nos NUI espontâneos de vilas e favelas, a ocupação vulnerável em áreas de preservação permanente ou semelhantes.

Por fim, as medidas jurídicas irão garantir desde o início do processo a segurança para as ações de cunho dominial na área objeto de Reurb, nas buscas imobiliárias, na resolução de conflitos, e posteriormente, registro do parcelamento e unidades imobiliárias, bem como na titulação dos ocupantes na qual irá conferir direito real sobre a unidade imobiliária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, ainda que considerada um marco normativo recente, vem se tornando uma das principais ferramentas de política pública na temática da habitação para o desenvolvimento das cidades brasileiras. Ao compreender o histórico urbano de conformação dos nosso meio urbano vê-se que o mecanismo aqui mencionado insere as áreas irregulares ao contexto formal da cidade, e que passam a ter acesso à urbanização, ao direito constitucional à moradia digna, associado à uma melhor qualidade de vida.

O presente estudo buscou fornecer, em linhas gerais, uma explanação da legislação de Regularização Fundiária Urbana e o con-

texto que envolve a matéria acerca dos instrumentos multidisciplinares que compõem o processo para efetivação da Reurb nos municípios.

O Rito de elaboração de uma Regularização Fundiária introduzido pela legislação de 2017, e cada vez mais aplicado pelas gestões municipais, representam um marco na desburocratização das ações de Planejamento e Gestão das cidades, empoderando os municípios a legislarem a partir da realidade consolidada do seu território, com o intuito principal de reduzir a informalidade urbana e garantir o pleno desenvolvimento do território e da população.

O poder público municipal, por meio das atribuições que lhes foram conferidas, exercem o importante papel de ente promotor na condução das iniciativas de Reurb. Uma estruturação interna ao corpo técnico do município precisa assumir caráter multidisciplinar, envolvendo técnicos de urbanismo, engenharia, meio ambiente, jurídico e social, de forma a orientar adequadamente as ações que tornam possível a regularização fundiária de acontecer.

Face ao exposto, conclui-se que a regularização fundiária urbana é um caminho ainda a ser compreendido e aprofundado pelos profissionais do urbanismo e pelo poder público, como vertente da redemocratização das cidades brasileiras em prol da população que por décadas foi mantida desprovida de acesso à moradia digna e condições adequadas de habitabilidade que promovam qualidade de vida.

Referências

ALFONSIN, B. de M. Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/direito-a-moradia-instrumentos-e-experiencias-de-regularizacao-fundiaria-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL, Governo Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 13 de mai. 2021

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Parcelamento de solo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 13 de mai. 2021.

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 10. mai. 2021.

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 mai. 2021

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 12 mai. 2021.

Referências

BRASIL, Governo Federal. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018.

Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em 10 mai. 2021.

BRASIL, Governo Federal. Lei nº 14.118 de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em 09 de mai. 2021.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2431>. Acesso em 25 de mai. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e informações. Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2018. Belo Horizonte: FJP, 2018.

Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em: 08. abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico, 2010: Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, IBGE 2011. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html#:~:text=Censo%202010%3A%2011%2C4%20milh%C3%B5es,conhecidos%20como%20favelas%2C>. Acesso em 28 abr. 2021.

LAMOUNIER, Rosamônica da Fonseca. Da autoconstrução à arquitetura aberta: o Open Building no Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MMMD-ASHR34>. Acesso em: 12.mai. 2021.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: Nabil Bonduki

Referências

(org). Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/habitat.pdf>. Acesso em 23 mai. 2021.

A RMBH E O CAMINHO PARA A SEGURANÇA HÍDRICA

Fernanda Cristina Ferreira Lobo¹

Leopoldo Ferreira Curi²

O estado de Minas Gerais apresenta, de um modo geral, uma rica e densa malha hidrográfica, tendo em suas regiões, principalmente nas áreas onde foram fundados os primeiros núcleos populacionais, importantes cursos hídricos, sendo vários destes, diante de seus volumes e da qualidade de suas águas, fontes para o abastecimento humano.

Os rios, assim como os recursos minerais, principalmente ouro e minério de ferro, com destacada viabilidade de exploração econômica com alta rentabilidade, podem ser considerados os fatores de suma relevância na indução à urbanização em Minas Gerais. Durante o processo de formação urbana dos municípios, as nascentes e as águas dos rios foram fonte de abastecimento humano e suas várzeas utilizadas para o desenvolvimento de plantações que supriam as necessidades locais de abastecimento alimentar. Os rios foram fundamentais para o surgimento de cidades como Belo Horizonte e municípios de sua Região Metropolitana - RMBH, o que, em conjunto à necessidade premente de desenvolvimento econômico, fortemente ligado ao processo de industrialização ocorrido nas grandes cidades brasileiras, possibilitou uma atração populacional cada vez maior.

Em Minas Gerais, muitos municípios, inclusive os da RMBH, estão inseridos em uma cadeia de produção industrial

¹ Fernanda Lobo é Engenheira Ambiental e Sanitária formada pela UNA em 2015. Tem pós-graduação em Engenharia de Produção, Pós-Graduação em Planejamento Urbano Sustentável pela FACEMINAS e é Técnica em Meio Ambiente pelo CEFET-MG.

² Leopoldo Ferreira Curi é Arquiteto e Urbanista formado pela PUC-MG em 2002. É Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFGM).

global, gerando impactos ambientais³ que repercutem negativamente nos territórios e na sociedade. A complexidade dos processos de uso e ocupação se expressa fundamentalmente na composição formada entre as atividades ligadas à ocupação urbana, a produção industrial (com destaque para a extração mineral na RMBH) e os recursos hídricos. Dessa inter-relação, têm-se originado conflitos marcantes na RMBH e, em geral, no Quadrilátero Ferrífero, mais conhecido pela abundância mineral, mas, também, privilegiado pela fortuna de água. Os processos de uso e ocupação do solo correspondem à forma como a sociedade vem transformando e utilizando, a seu intuito, o espaço natural e às suas sucessivas modificações no tempo, após a primeira interferência humana. Para o geógrafo Milton Santos (1988), o espaço, em sua concepção mais ampla, é uma instância da sociedade. Dessa forma, estão contidos no espaço, as instâncias da economia, político-institucionais e culturais-ideológicas o que o faz ser essencialmente social. Além da natureza e dos objetos artificiais nela instalada, soma-se ao espaço a sociedade. Assim, pode-se dizer que os homens, as empresas que eles representam, as demais instituições, as infraestruturas e a natureza são responsáveis por formar o espaço natural (CURI, 2019).

Salienta-se que a configuração geográfica destes componentes no espaço e a paisagem resultante desta distribuição se unem ao fator que lhe dá vida: os processos sociais que representam uma sociedade em um de-

terminado período de tempo. O espaço adquire então uma expressão territorial que se dá por meio dos processos e funções ao qual ele é destinado, o que caracteriza a sua forma ou as suas formas resultantes. Dessa maneira, as formas que o espaço adquire estão recheadas de conteúdos sociais, o que as faz estar em constante mutação (SANTOS, 1988). A transformação gradativa da natureza através do acúmulo dos saberes técnicos e científicos resulta naquilo que Milton Santos denominou de “meio ambiente construído” e que segundo este autor “[...] diferencia-se pela carga maior ou menor de ciência, tecnologia e informação, segundo regiões e lugares: o artifício tende a sobrepor-se à natureza e a substituí-la” (SANTOS, 2013, p. 69).

Ao longo dos anos, a RMBH sofreu diversas mutações que a caracterizaram como um espaço populoso, altamente urbanizado e com atividades industriais intensas, as quais, associadas, apresentam uma elevada demanda pelos recursos naturais aqui existentes. O crescimento urbano e automaticamente o adensamento populacional intensificaram os impactos⁵ ambientais provenientes das atividades antrópicas, expressos nas ocorrências de lançamentos irregulares de efluentes em cursos hídricos, na contaminação do solo e da água, na alteração da qualidade das águas superficiais e da contaminação do lençol freático, na alteração da quantidade das águas, nas altas taxas de compactação e impermeabilização do solo com aumento dos escoamentos superficiais e subterrâneos, sobrecarregando a infraestrutura de drenagem e causando alagamentos e enchentes.

Acrescenta-se ainda aos fatores gera-

3 O Impacto Ambiental é definido na Resolução CONAMA n.º 001/86 como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais. (MPMG, 2012).

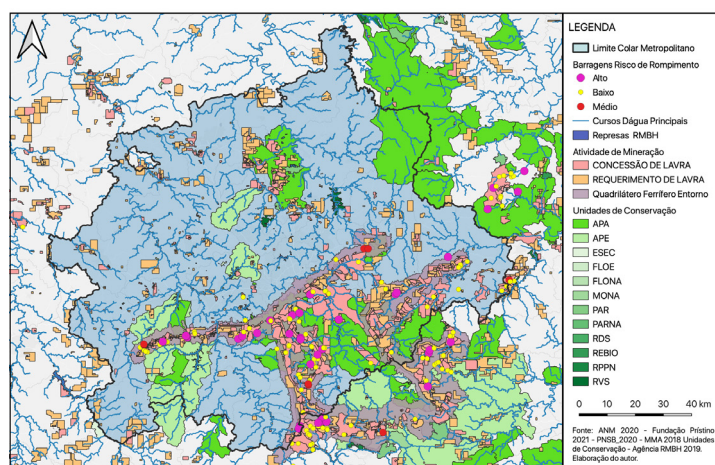
4 Embora a mineração de ferro seja a mais expressiva na RMBH, outros tipos de mineração ocorrem, como minerações de manganês, granito, cobre, antimônio, arsênio, ouro, alumínio, urânio, gemas, topázio, calcário e areia (PDDI, 2011).

5 Fontes consultadas: RIMA: Subestação e Linhas de Transmissão de Vargem Grande Itabiritos. Delphi. Vale S.A. 2009. RCA/PCA: Duplicação do Transportador de Correia de Longa Distância (TCLD) e Ampliação do Pátio de Produtos. Vargem Grande Itabiritos. Delphi. Vale S.A. 2009. EIA-RIMA: Ramal Ferroviário Sudeste do Pará. Arcadis. Tetraplan. Vale S.A. 2011. RIMA-CSUL. ASM ALLI-CERCE 15 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA E OUTROS. MYR PROJETOS SUSTENTÁVEIS. 2015.

dores destes impactos ambientais o desmatamento, o uso de defensivos agrícolas e fertilizantes, o assoreamento de cursos d'água e o rebaixamento dos lençóis freáticos, a ocupação inapropriada de áreas de conservação, a alteração da disponibilidade hídrica subterrânea e superficial, a alteração do microclima local, o aumento da necessidade de disponibilidade de energia elétrica e de água para o abastecimento público e manutenção do elevadíssimo consumo para o uso industrial, a alteração da paisagem, a perda de fauna e flora e ainda, os acidentes e crimes socioambientais, como o rompimento⁶ ou vazamento de estruturas de barramento ou rejeitoduto.

Ressalta-se que as deficiências na integração das políticas públicas ligadas ao campo ambiental, englobando o planejamento territorial e o uso do solo e das águas com o adequado monitoramento e fiscalização, que inclusive tem facilitado os processos de exploração além dos limites dos nossos recursos naturais, tem sido um fator intensificador dos impactos vividos, deixando essa lacuna da gestão política ambiental cada vez mais aparente e automaticamente, mais preocupante.

O mapa abaixo, Figura 1, mostra a sobreposição da rede hidrográfica principal na RMBH e Colar Metropolitano, com áreas de concessão de lavra e requerimento de lavra obtidas por meio da Agência Nacional de Mineração (antigo DNPM), os limites de reserva mineral do quadrilátero ferrífero e as unidades de conservação. Estão também elencadas as barragens (não só as ligadas à mineração) classificadas por risco de rompimento de acordo com os dados da Política Nacional de Segurança de Barragens. Expõe-se no território a complexa sobreposição dos elementos naturais e as áreas destinadas à exploração mineral e suas infraestruturas, bem como são situados o Colar Metropolitano da RMBH e o entorno do Quadrilátero Ferrífero. Expõe-se, especialmente, como já ressaltado, a preocupação com a crescente desarmonia entre os componentes do espaço natural e o embate contínuo entre as sobreposições das estruturas minerárias, urbanização, os recursos hídricos e áreas de proteção ambiental, em diferentes níveis.



6 Em 2001, ocorreu o rompimento da barragem da Mineração Rio Verde, na região de Macacos no município de Nova Lima, que resultou na morte de 05 trabalhadores (LEMOS, 2018). No dia 05/11/2015, o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, controlada pela Vale S.A. e pela BHP Billington (Austrália), deixou 19 mortos e causou uma enxurrada de lama que inundou várias casas no distrito de Bento Rodrigues, em Minas Gerais. A barragem de Fundão abrigava cerca de 56,6 milhões de m³ de lama de rejeito, desse total, 43,7 milhões de metros cúbicos vazaram. (Disponível em: Globo Minas. Site Oficial. 2019. Acesso em: fev. 2019). No início da tarde de 25/01/19, na Mina do Feijão houve mais um rompimento de barragem onde 270 pessoas morreram e dez continuam desaparecidas. Os rejeitos atingiram a área administrativa da companhia, inclusive um refeitório, e parte da comunidade da Vila Ferteco. Segundo a empresa vazaram 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos. A barragem não era usada há três anos (Disponível em: Globo Minas. Site oficial. Acesso em: fev.2019).

Figura 1 – Malha hídrica da RMBH e Colar Metropolitano, Atividade de Mineração, Unidades de Conservação e Barragens. Fonte: ANM 2020 - Fundação Prístico 2021 – Barragens inseridas na PNSB_2020 - MMA 2018 _Unidades de Conservação - Agência RMBH.2019.Elaboração dos autores.

Destaca-se que a parte sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte é a região onde concentra-se grande parte das cabeceiras das regiões do alto do Rio da Velhas, médio Rio Paraopeba e alto e médio Rio Pará e são justamente onde estão localizadas, em número substancial, barragens consideradas de alto e médio risco de rompimento.

O conjunto destes fatores tem resultado em interferências notórias para a qualidade socioambiental na RMBH, o que vem levantando diversas preocupações em relação à garantia da integridade física das pessoas e do equilíbrio do meio ambiente, incluindo a segurança do abastecimento hídrico da região.

Sabe-se que a garantia do acesso a água potável já vem sendo discutida de forma intensa ao longo dos últimos anos por diversos líderes governamentais onde busca-se estruturar ações para equalizar a distribuição hídrica com qualidade para todas as populações.

Antigamente, a água era considerada acessória a outros interesses, sendo o seu uso determinado por normas de caráter econômico e sanitário, ou relacionada ao direito de propriedade. As águas nacionais tinham sua proteção de forma indireta, por meio da proteção do meio ambiente. Foi com a Constituição de 1988 e, mais tarde, com a Lei de nº 9.433 de 1997, popularmente conhecida como Lei das Águas, que se instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, reconhecendo a necessidade de proteger as águas brasileiras por meio de uma gestão focada em integrar os recursos hídricos ao meio ambiente, com o intuito de garantir o desenvolvimento sustentável e

à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em 1999 o estado de Minas Gerais também decretou a necessidade de atenção à temática quando estabeleceu a Lei nº 13.199 - Política Estadual de Recursos Hídricos, que tem como foco principal assegurar o controle, pelos usuários atuais e futuros, do uso da água e de sua utilização em quantidade, qualidade e regime satisfatórios. Destaca-se que a Lei passa a reconhecer os recursos hídricos como bem natural de valor ecológico, social e econômico, cuja utilização deve ser orientada pelos princípios do desenvolvimento sustentável.

Utilizando-se de alguns preceitos das legislações vigentes com foco nas águas e fortalecendo diretrizes para que a sustentabilidade hídrica realmente seja algo eminente na RMBH, em 2011, o estudo realizado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH criou, no Eixo Sustentabilidade⁷, a Política Metropolitana Integrada de Gestão, Proteção e Recuperação dos Recursos Hídricos, com o objetivo de promover e efetivar a Integração Institucional da Gestão de Recursos Hídricos e a sua Proteção e Recuperação, com vistas a direcionar a atuação das instituições responsáveis direta ou indiretamente pela Gestão

⁷ O eixo de Sustentabilidade abrange oito políticas que incluem questões ambientais críticas – relacionadas aos recursos hídricos, à necessidade de estabelecimento de áreas de preservação e recuperação, à gestão dos resíduos sólidos, ao saneamento, à necessidade identificação e pagamento dos serviços ambientais providos nos diversos municípios da RMBH (PDDI, 2011). As políticas públicas do PDDI que compõem o Eixo Sustentabilidade são: Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Produtivo Sustentável, Política Metropolitana Integrada para o Desenvolvimento de Territórios Minerários, Política Metropolitana Integrada de Gestão, Proteção e Recuperação dos Recursos Hídricos, Política Metropolitana Integrada de Resíduos Sólidos, Política Metropolitana Integrada de Saneamento, Política Metropolitana Integrada de Delimitação e Recuperação de Áreas de Interesse para Conservação Ambiental, Política Metropolitana Integrada de Compensação e Valoração de Serviços Ambientais.

dos Recursos Hídricos de forma a possibilitar a efetivação dos princípios e objetivos da Lei das Águas na RBMH.

Ressalta-se que, em 2012, a temática teve sua importância ampliada mundialmente quando foi adotada como tema na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida também como Rio+20, onde houve a concordância entre os diversos países participantes de que a água é o centro do desenvolvimento sustentável e está estreitamente relacionada com uma série de desafios globais chave. Essa sintonia mundial estimulou a criação de um novo objetivo global para a água pós-2015, cujo este também passou a integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: **Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.**

Assim, diante de todos os fatores que, ao longo dos anos, tem reforçado a necessidade de uma melhoria na gestão da água, impulsionados pelas legislações vigentes, planos, acordos e metas mundiais, diante dos desabastecimentos vividos em épocas de estiagem e devido à ocorrência de acidentes e crimes socioambientais, diferentes gestores da RBMH tem ampliado seus interesses para a criação de planos e ações que promovam a Segurança Hídrica para todo o território metropolitano, fazendo valer os deveres e direitos dos indivíduos ao acesso universal à água potável.

A RBMH é composta por 34 municípios distribuídos em uma área de 9.468Km² que abriga aproximadamente 6 milhões de pessoas, segundo os últimos dados disponibilizados pelo IBGE. A maior parcela de sua área está inserida nas bacias hidrográficas do Rio das Velhas e do Rio Paraopeba, encontrando-se também, em uma porção menor, sobre a Bacia do Rio Pará.

Na figura 2, apresenta-se o mapeamento do Sistema Integrado de abastecimento

da região metropolitana – SIN RMBH.

Na figura 2, apresenta-se o mapeamento do Sistema Integrado de abastecimento da região metropolitana – SIN RMBH.

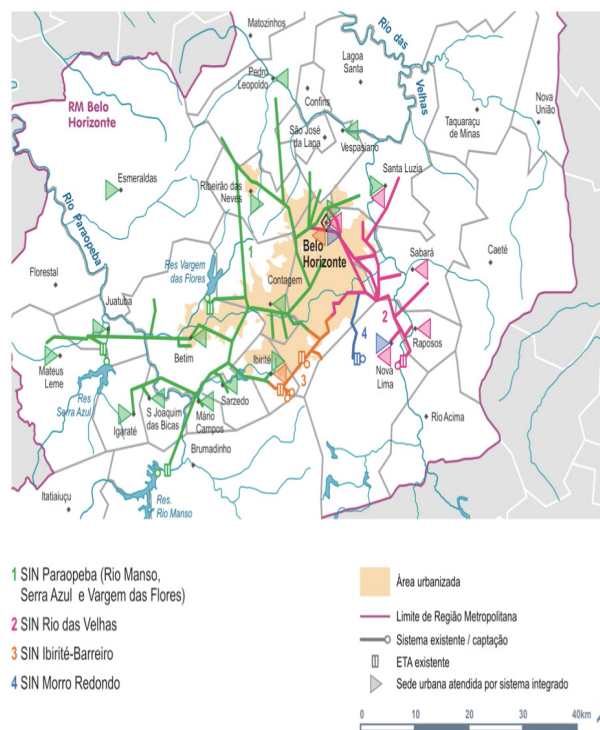


Figura 2 – SIN RMBH. Fonte: Atlas – Abastecimento Urbano de Água, 2010.

O sistema Rio das Velhas, que é o principal manancial da cidade de Belo Horizonte, possui sua captação localizada no distrito de Bela Fama em Nova Lima, tem uma Estação de Tratamento de Água – ETA de capacidade de 9,0 m³/s e reservação total de 51.000 m³, segundo dados da COPASA (2015). Este sistema foi implantado em 1969 e foi ampliando a sua capacidade de produção conforme o aumento da demanda por água na RBMH. Em 1973, tinha capacidade de 3.000 L/s, depois 6.000 L/s e em 2010 foi adequado para prover uma vazão nominal de 9.000 L/s, sendo atualmente o responsável pelo abastecimento de aproximadamente 2,5 milhões de pessoas encontradas em cerca de 60% dos municípios da Região Metropolitana, principalmente em Belo Horizonte, Nova Lima, Raposos, Sabará e parte de Santa Lu-

zia.

Em seu primeiro trecho da adutora de água tratada tem-se uma derivação para atender o município de Raposos. No trecho por gravidade, depois do Stand Pipe, há derivações que direcionam água para Nova Lima, Sabará e Santa Luzia. No final do trecho por gravidade, o Sistema Rio das Velhas se divide em três subsistemas, de acordo com as regiões e a topografia das regiões a serem abastecidas: Sistema Rio das Velhas Taquaril, Sistema Rio das Velhas A e Sistema Rio das Velhas B (PMS-BH, 2016).

O Sistema Rio das Velhas Taquaril abastece, por gravidade, a parte Leste de Belo Horizonte e aduz água até o Município de Santa Luzia, o Sistema Rio das Velhas B é responsável pelo abastecimento, por gravidade, das regiões com cotas topográficas baixas em Belo Horizonte e o Sistema Rio das Velhas A abastece, por recalque, regiões com cotas topográficas altas em Belo Horizonte (PMS-BH, 2016).

Já o sistema Paraopeba resulta da reunião de 3 sistemas produtores: Rio Manso, Vargem das Flores e Serra Azul, sendo que as suas ETA's, que contam com a capacidade de produção de 9.900 L/s conforme dados da COPASA apresentados no PMS-BH (2020), são as responsáveis pelo abastecimento, principalmente, de outra parte de Belo Horizonte, de Betim, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, parte de Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.

De forma mais detalhada, o sistema Vargem das Flores tem influência nos municípios de Contagem, Betim e região sudoeste do Município Belo Horizonte, Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, parte de Vespasiano, São José da Lapa e Lagoa Santa, Esmeraldas e Ibirité. O sistema Serra Azul atende os municípios de Mateus Leme, Juatuba, Betim, Contagem, Belo Horizonte,

Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo e parte do Município de Vespasiano, São José da Lapa, Lagoa Santa, Esmeraldas, Ibirité e Santa Luzia. O sistema Rio Manso supre os municípios de Ibirité, Mário Campos, Betim, Contagem, Belo Horizonte, Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo, Sarzedo, Igarapé, Citrolândia, São Joaquim de Bicas e parte dos municípios de Vespasiano, São José da Lapa e Lagoa Santa, Esmeraldas e Santa Luzia.

O Sistema Ibirité tem suas captações localizadas na porção setentrional do Parque Estadual da Serra do Rola-Moça, nos afluentes do rio Ibirité, sendo estes os córregos do Taboão, Bálsamo e Rola-Moça, com uma produção média de 233,56L/s e capacidade produtiva de 430L/s segundo dados da COPASA apresentados no PMS-BH (2020). Tal sistema, de acordo com a ARSAE (2016), é o responsável por cerca de 40% do abastecimento público do município de Ibirité e a região oeste de Belo Horizonte.

O Sistema Barreiro tem suas águas produzidas pelo Córrego da Posse e o Córrego Clemente, localizados na regional Barreiro, em BH. A ETA Barreiro foi construída em 2010 e conta com uma capacidade nominal de 140 L/s, que contribui com o abastecimento da regional.

O Sistema Catarina tem seus pontos de captação e as nascentes dos seus ribeirões inseridas no Parque Estadual da Serra do Rola-Moça, na localidade rural de Casa Branca, em Brumadinho, sendo formado pela captação de água nos ribeirões Casa Branca e Catarina. A captação deste sistema foi construída em 1941 com o objetivo de abastecer a cidade industrial Juventino Dias no município de Contagem. Apesar do Sistema ser considerado único, existem instalações individuais de captação, adução, tratamento e bombeamento para os sistemas denominados Barragem Principal/Catarina e Sistema Mannesman (antigamente recalque de água bruta). Atualmente o sistema tem quatro barragens para captação, onde,

a barragem principal, cujas águas são tratadas, abastecem parte da região do Barreiro em Belo Horizonte, o Bairro Jardim Canadá em Nova Lima e o Condomínio Retiro das Pedras em Brumadinho. Uma barragem secundária também abastece a região do Barreiro (complementa a área de influência dos Sistemas Ibirité-Barreiro) e, por fim, o sistema possui mais duas barragens que se encontram desativadas. A barragem secundária e as desativadas fazem parte do antigo sistema Manesmann.

Já o Sistema Morro Redondo conta com as águas dos córregos de Fechos, Mutuca, Cercadinho e também através de poços utilizados para o rebaixamento de lençol freático da mina de Capão Xavier, apresenta uma vazão média de 427L/s e uma capacidade de produção de 750L/s, garantindo o abastecimento para a parte alta da zona Sul de Belo Horizonte, além de parte do município de Nova Lima.

A captação no Rio Paraopeba foi inaugurada em dezembro de 2015 com a finalidade de reforçar a produção de água no Sistema Rio Manso. A priori, a captação era realizada diretamente no rio Paraopeba localizando-se à jusante da área urbana de Brumadinho, com capacidade de 5 m³/s, mas, com o rompimento da barragem da mina do Córrego do Feijão, em janeiro de 2019, essa captação precisou ser suspensa. Logo, devido a possibilidade de desabastecimento da RMBH ocasionada pela falta desta captação, a Vale foi responsabilizada em construir um novo sistema, localizada próximo à comunidade de Ponte das Almorreimas, na zona rural de Brumadinho, a 12 km acima da estrutura com captação suspensa, onde o rio não recebeu lama. O funcionamento do novo sistema à plena capacidade restabelecerá a mesma vazão (5.000 l/s) da captação atualmente suspensa no rio Paraopeba. A tabela 1, a seguir, apresenta as capacidades de produção dos sistemas existentes na RMBH.

Tabela 2.1 – Capacidade dos Sistemas Produtores para RMBH e BH

Sistema Produtor	Capacidade de Produção (L/s)*	Produção Média (L/s)**	Produção Destinada a BH **	
			(L/s)	(%)
Sistema Rio das Velhas	7.500	6.801,61	4.866,77	71,55
Sistema Rio Manso	5.800	4.400,50	1.311,53	29,80
Sistema Serra Azul	2.700	1.634,11	333,78	20,43
Sistema Várzea das Flores	1.400	1.060,94	174,59	16,46
Sistema Morro Redondo	750	369,92	341,04	92,19
Sistema Ibirité	390	233,56	68,13	29,17
Sistema Catarina	130	48,65	19,00	39,05
Sistema Barreiro	140	96,92	86,62	89,37
Poços Artesianos	750	418,82	35,73	8,53
TOTAL	19.560	15.065,02	7.237,19	48,04

Fonte: COPASA

* Definida em função de contratos com a concessionária de energia, sazonalidade, limite de transporte e reservação.

** Vazões médias de janeiro de 2020.

Tabela 01 – Capacidade dos Sistemas Produtores para RMBH e BH. Fonte: Plano de Saneamento Básico de Belo Horizonte, 2020.

No que diz respeito ao abastecimento dos municípios localizados sobre a bacia do Rio

Pará, Itaguara chama a atenção devido à sua captação se realizar em afluentes do Rio Pará, nos córregos Mato Dentro e Cambinadas. Ambos os cursos d'água são contribuintes do Ribeirão Itaguara, também conhecido como Ribeirão Conquista, que tem como foz o Rio Pará. Atualmente, a vazão de captação do município tem uma média de 26,7 l/s, garantindo uma oferta diária de água tratada em cerca de 319.680 litros, suficientes para um dia de consumo de + ou – 319 famílias.

No geral, as capacidades dos sistemas produtores de água da RMBH eram tão consideráveis que levaram a Agência Nacional das Águas – ANA a publicar em 2010 no Atlas Brasil – Abastecimento Urbano de Água que os mananciais que atendem a nossa região metropolitana apresentavam disponibilidade hídrica suficiente para o atendimento das demandas futuras, com destaque para o Rio das Velhas e os afluentes do Rio Paraopeba. Contudo, não era esperada a ocorrência de diversos fatos, como a crise de escassez hídrica evidenciada a partir de 2014, onde por meses consecutivos, os mananciais metropolitanos registraram baixa vazão, colocando o Sistema de Abastecimento de Água da RMBH em estado de alerta.

Além da crise hídrica, a RMBH também não imaginava o impacto de acidentes e crimes socioambientais como o rompimento das barragens do Complexo Minerário Paraopeba II – Mina Córrego Feijão (Barragem B-1), localizada em Brumadinho, ocorrido em janeiro de 2019, que atingiu o rio Paraopeba e comprometeu mais uma das fontes de abastecimento da RMBH, abrindo de vez os olhos de todos para a fragilidade dos nossos sistemas e fortalecendo a necessidade de melhorar a gestão dos nossos recursos hídricos.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte possui especificidades e elementos que a colocam como um território prioritário e estratégico para a gestão e a proteção dos recursos hídricos, de forma eficiente, assim

como para a recuperação de áreas e cursos d'água degradados, objetivando a sustentabilidade socioeconômica, a garantia da qualidade de vida de sua população atual e futura, sob a perspectiva da utilização das bacias hidrográficas como unidade de planejamento.

Tem-se uma região metropolitana favorecida pelo fato de que todas as três bacias hidrográficas que abrangem o seu território já contam com Comitês de Bacia Hidrográfica - CBHs, com a finalidade de gerenciar o uso dos recursos hídricos de forma integrada e descentralizada, discutindo e deliberando assuntos relacionados aos usos da água e à qualidade ambiental de suas bacias. Os CBHs são órgãos de Estado, colegiados, que contribuem para fazer valer em suas bacias os instrumentos instituídos pela Lei nº 9.433/97, tais como os Planos de Recursos Hídricos, o enquadramento de classes dos corpos d'água, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso dos recursos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Destaca-se que os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Segundo a Agência Nacional da Águas – ANA, os Planos de Recursos Hídricos irão definir a agenda dos recursos hídricos de uma determinada bacia, propondo e indicando ações de gestão, projetos, obras e investimentos, escalonando àqueles prioritários, além de contribuir para o enriquecimento das bases de dados da Agência. Os Planos tratam do planejamento das bacias hidrográficas conciliando os diversos interesses, necessidades e usos. Segundo o IGAM, em Minas Gerais, os Planos de Recursos Hídricos objetivam fundamentar e nortear a implementação das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos. No Estado, além do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH devem ser elaborados os

Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas – PDRHs.

Os PDRHs deverão obedecer ao PERH e ambos são previstos na Política Estadual de Recursos Hídricos, por meio da Lei nº 13.199/99 e devem contar com revisão periódica. Todas as Bacias Hidrográficas que abrangem o nosso território já contam com Planos de Recursos Hídricos próprios. Cabe ressaltar que devido a sua importância para o bem-estar da sociedade e de seu espaço nos planejamentos territoriais, conforme o artigo 42-A, § 2º da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, os conteúdos dos planos diretores deverão ser compatíveis com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos.

Outro ponto fortalecedor reside no fato do estado de Minas Gerais ter criado a partir da década de 1980, algumas áreas de restrição ambiental, sobretudo na RMBH, com a tipologia de Áreas de Proteção Especial (APE). Estas unidades foram criadas, principalmente, com o objetivo de proteção de mananciais, abarcando todas as áreas de contribuição dos mesmos. Inclusive, destaca-se que algumas APEs, possuem áreas significativamente extensas que refletem a dimensão das bacias de contribuição dos mananciais, como é o caso das APE Vargem das Flores, Serra Azul e Rio Manso, inseridas na bacia do rio Paraopeba.

Entretanto, as APEs ainda não dispõem dos instrumentos de gestão estabelecidos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como é o caso dos planos de manejo, o que vem implicando em indefinições que levaram algumas APE a sofrerem fortes pressões e impactos de usos da terra e dos recursos hídricos, impactando na quantidade e na qualidade das águas dos mananciais metropolitanos (MAGALHÃES JÚNIOR et al., 2016). Para que se tenha uma gestão destas áreas com a aplicação de um melhor aparato legal, é aconselhado que as APE, passem por uma reclassificação em

uma das categorias do SNUC, de acordo com cada especificidade local e que as suas utilizações sejam consideradas nas determinações dos Planos Diretores Municipais e Metropolitano, assim como nos zoneamentos ambientais.

A RMBH também passou a contar com a Comissão Especial de Estudo – Abastecimento Hídrico, criada em fevereiro de 2020, por meio do Requerimento 829/19, com o objetivo de promover estudos relativos às ações destinadas à garantia do abastecimento hídrico de Belo Horizonte, com ênfase para o cumprimento das medidas previstas no Termo de Compromisso firmado entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a Vale S.A, com interveniência da AE-COM do Brasil LTDA, do Estado de Minas Gerais, da COPASA e do Ministério Público Federal, em 08 de julho de 2019. Serão também objeto de estudo os impactos dessas ações, dentre eles os ambientais, orçamentários e à saúde pública.

Constarão, ainda, no escopo de estudo dessa Comissão o acompanhamento, estudo e fiscalização dos encaminhamentos constantes do Relatório Final da CPI - Barragens (Requerimento 10/2019), tais como a apresentação do Plano de Contingência Operacional, elaborado pela COPASA, para o caso de necessidade de racionamento e rodízio de água em Belo Horizonte; bem como debater e tomar providências acerca da segurança hídrica, dentre outros. Além disso, a Comissão também poderá abordar demais riscos à segurança do abastecimento hídrico do município, como o advindo de eventual rompimento de barragens de rejeitos de mineração, principalmente no Sistema Rio das Velhas. (CMBH, 2019.).

Faz-se importante a operacionalidade da rede integrada formada pelo IGAM, COPASA, ANA e CPRM, criada logo após o rompimento das barragens em Brumadinho com o intuito de monitorar a qualidade das águas e os sedimentos nos rios. Através des-

sa rede, importantes parâmetros estão sendo monitorados em 16 pontos do Rio Paraopeba, Córrego do Ferro e Carvão.

Como parte integrante do planejamento estratégico do Governo Estadual, aprofundando as ações estabelecidas no Plano Mineiro de Segurança Hídrica⁸ e nas orientações conceituais do Programa Estratégico de Segurança Hídrica e Revitalização de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais – Somos Todos Água⁹, projetos considerados prioritários para o Governo Estadual e que tem por objetivo a execução de ações profusas de conservação, recuperação, manejo e uso sustentável dos recursos naturais, em especial a água, associadas à realização de mobilizações socioambientais e de revitalização.

Além disso, o acordo¹⁰ da Vale S.A com o Governo Estadual, em função dos impac-

tos do rompimento da Barragem B-1 em Brumadinho-MG, prevê o investimento de cerca R\$ 2 milhões de reais em projetos de segurança hídrica na RMBH.

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, possui um papel estratégico no desafio de se estabelecer a governança interfederativa, que resulta no compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs¹¹.

Entre as FPICs, destaca-se o uso do solo metropolitano que, neste caso, deve estar orientado para buscar uma maior permeabilidade das cidades e para a melhoria da recarga hídrica, ou seja, a recuperação por infiltração das águas pluviais (provenientes das chuvas). O objetivo final é a reversão do quadro de impermeabilização excessiva de cidades como Belo Horizonte (ou outras grandes metrópoles brasileiras), e a adoção de modelo de desenvolvimento socioeconômico¹² que oriente os demais municípios da RMBH e Colar Metropolitano a não repetir os erros do passado, quando os rios foram enterrados e a urbanização se estendeu além dos limites.

Para isso, os municípios devem comba-

8 O Plano Mineiro de Recursos Hídricos (PMSH) é uma das metas do convênio assinado, em dezembro de 2020, entre o Governo de Minas, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O acordo prevê um investimento de R\$6,6 milhões direcionados a projetos executivos de ações capazes de ampliar a segurança hídrica dos mineiros. (Portal do Meio Ambiente - FEAM, 2021.Acesso em: 01/06/2021)

9 O Programa Estratégico de Segurança Hídrica e Revitalização de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais, um dos projetos prioritários do governo para o período 2020-2023, adotando áreas prioritárias, que são regiões estratégicas para a execução de ações de conservação, recuperação e revitalização dos ecossistemas, como premissa para a convergência de ações dos órgãos de Estado, otimização dos investimentos financeiros e da tomada de decisão. (Portal Info Hidro - IGAM, 2021.Acesso em: 15/06/2021).

10 A Vale celebrou no dia 04/02/2021 um acordo com o Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e os Ministérios Públicos Federal e do Estado de Minas Gerais um acordo global para reparação integral dos danos ambientais e sociais decorrentes do rompimento da barragem B-1, em Brumadinho (MG), ocorrido em janeiro de 2019. O processo de mediação foi conduzido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), por meio do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania. O acordo, no valor de R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil e trezentos e vinte e nove reais), contempla projetos de reparação socioeconômica e socioambiental. (Vale,2021,. Acesso em:01/06/2021).

11 Política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. As funções públicas de interesse comum para a RMBH estão previstas no Art. 8o da Lei Complementar 89/2007 e correspondem a: Transporte intermunicipal e sistema viário; Defesa contra sinistro e defesa civil; Saneamento básico; Uso do solo metropolitano; Gás canalizado; Cartografia e informações básicas; Preservação ambiental; Habitação; Rede de saúde; desenvolvimento socioeconômico e aproveitamento dos recursos hídricos.

12 Segundo Leite (2012), o modelo de desenvolvimento que visa a sustentabilidade deve ser baseado em um sistema eficiente de mobilidade urbana que conecte os núcleos adensados em rede, promovendo maior eficiência nos transportes públicos e gerando um desenho urbano que encoraje a caminhada e o ciclismo, além de novos formatos de carros (compactos, urbanos e de uso como serviço avançado).

ter a expansão periférica indesejada, criando urbanizações mais compactas e concentradas e, fundamentalmente, prever em sua legislação, por meio de seus planos diretores, as práticas, os parâmetros e os critérios de urbanização que persigam a permeabilidade. Assim, tem-se estratégias que incentivam um adensamento qualificado, com um adequado e planejado uso misto do solo, integrando as funções urbanas com habitação, comércio e serviços. Estas práticas sustentáveis, podem e devem se estender para os códigos de obras, as leis de parcelamento uso e ocupação do solo e demais legislações urbanísticas e ambientais, que visem o ordenamento territorial adequado, além da possibilidade de serem utilizadas como contrapartida para se atingir potenciais construtivos mais altos. A busca maior significa tratar as chuvas como aliadas e não como inimigas, readaptando as cidades para contribuírem diretamente para um sistema hidrológico balanceado.

As outras duas FPIC que merecem destaque nesse caminho para a segurança hídrica da RMBH são justamente a preservação ambiental e o aproveitamento dos recursos hídricos. Nesse sentido, é com bons olhos que se vê a mobilização para a elaboração do primeiro Plano de Segurança Hídrica da região metropolitana de Belo Horizonte - PSH-RMBH¹³, cujo objetivo é, logicamente, ampliar a segurança hídrica da Região Metropolitana de Belo Horizonte a partir da promoção de ações integradas e permanentes, com a finalidade de revitalização de bacias hidrográficas, conservação e recuperação da cobertura vegetal e da biodiversidade, manutenção da quantidade e qualidade da água, controle da poluição, uso racional dos bens e serviços ecossistêmicos e garantia

da provisão de abastecimento.

Com estabelecimento do PSH-RMBH como marco definidor central da Política Metropolitana Integrada de Gestão, Proteção e Recuperação dos Recursos Hídricos, almeja-se alcançar a convergência de ações dos poderes executivos municipais e estadual, a otimização dos investimentos financeiros e a tomada de decisão eficiente, visando a boa gestão, conservação, recuperação dos recursos naturais, e, em especial, na garantia do abastecimento da população metropolitana, contribuindo para a efetivação da sonhada governança interfederativa.

Em síntese, espera-se que a RMBH consiga viabilizar esta ferramenta de planejamento metropolitano, possibilitando à Administração Pública a integração de ações com a finalidade comum da gestão eficiente dos recursos hídricos que promova a segurança hídrica e por consequência dê sustentabilidade ao desenvolvimento econômico e social da RMBH.

¹³ O PSH-RMBH se insere em uma das metas do acordo judicial para reparação integral relativa ao rompimento das barragens B-I, B-IV E B-IVA / CÓRREGO DO FELJÃO - processo de mediação SEI n. 0122201-59.2020.8.13.0000 TJMG / CEJUSC 2º GRAU. Atualmente está em fase de elaboração do Termo de Referência para sua contratação.

Referências

ALVES, Felipe Gabriel Silva; MAIA, Catharina de Oliveira; LAZARO, Gabriel Lucas Vieira; et. al. A proteção de mananciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG): os desafios de compatibilização entre usos da terra e da água na Área de Proteção Especial (APE) Taboões. Revista GEOgrafias, v.27, n.1, 2019.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Atlas Brasil – Abastecimento Urbano de Água. Resultados por estado. Volume 2. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos – SPR, Brasília, 2010.

ARMBH. Termo de referência para contratação de serviços de consultoria para a elaboração do plano de segurança hídrica da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PSH-RMBH), 2021.

ARSAE - AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Serviços de abastecimento de água da sede do município de Ibitaré. Relatório de Fiscalização nº gfo-51/2016, [S.l.: s.n.], 2016. 32 p.

ARSAE-MG - AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS. Relatório de Fiscalização: Serviços de abastecimento de água da sede municipal de Brumadinho. Jan. 2016. 23p.

BRASIL. Constituição Federal.1988.

BRASIL. LEI Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. ... 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL.Estatuto da Cidade – Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e

Referências

dá outras providências.

C M A R A M U N I C I P A L D E B E L O H O R I Z O N T E. Requerimento 829/2019.

COPASA-MG. Sistema de abastecimento de água da região metropolitana de Belo Horizonte: Disponibilidade hídrica, demanda e abastecimento público. Seminário Alto Rio das Velhas: a cultura da escassez. 27 out. 2015.

CURI, Leopoldo Ferreira. Plano Diretor de Nova Lima: uma abordagem frente aos principais processos de uso e ocupação do solo no contexto do planejamento urbano brasileiro. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Núcleo de Pós-graduação da Escola de Arquitetura da UFMG. 2019.

FREITAS, Rafaella Otoni Miranda de. Análise do abastecimento hídrico de Belo Horizonte e Região Metropolitana: Uma abordagem por meio de dinâmica de sistemas. Faculdade IETEC. Belo Horizonte, 2017.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. P.; COTA, G. E. M.; LEMOS, R. S. Contradições e desafios para a proteção de mananciais hídricos em Minas Gerais – os casos das Áreas de Proteção Especial de Vargem das Flores e Serra Azul – Região Metropolitana de Belo Horizonte. Caminhos de Geografia, v. 17, n. 60, p. 89-104, 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte 2020/2023. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/publicacoes/plano-de-saneamento>. Acesso em: 29 de junho de 2021.

RELATÓRIO DE CONTROLE AMBIENTAL – RCA E PLANO DE CONTROLE AMBIENTAL - PCA: Duplicação do Transportador de Correia de Longa Distância (TCLD) e Ampliação do

Referências

Pátio de Produtos. Vargem Grande Itabiritos. Delphi. Vale S.A. 2009.

RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA. Projeto Centralidade Sul - CSUL. ASM ALLICERCE 15 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA E OUTROS. MYR PROJETOS SUSTENTÁVEIS. 2015.

RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA. Subestação e Linhas de Transmissão de Vargem Grande Itabiritos. Delphi. Vale S.A. 2009.

RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. EIA-RIMA: Ramal Ferroviário Sudeste do Pará. Arcadis. Tetraplan. Vale S.A. 2011.

SANTOS, MILTON. Espaço e Método. Nobel. São Paulo. 1988.

SANTOS, MILTON. Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e meio técnico- científico-informacional. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

V

ALE. Vale inicia obras do novo sistema de captação no rio Paraopeba. Publicado em 29 out. 2019. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/vale-inicia-obras-do-novo-sistema-de-captacao-no-rio-paraopeba.aspx>. Acesso em: 23 de junho de 2021.

A INDUÇÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA EM POLÍTICA CULTURAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: PERSPECTIVAS, DESAFIOS E PROPOSTAS

Ana Cristina C. Pontes¹

José de Oliveira Júnior²

1. INTRODUÇÃO

No presente artigo, objetiva-se trazer reflexões sobre a articulação federativa, mais especificamente na área de Cultura, e tratar dos esforços de institucionalização propostos com a inserção do Sistema Nacional de Cultura na Constituição da República.

Aponta-se os principais desafios de descentralização e regionalização em políticas públicas de cultura, as particularidades municipais, com uma breve análise da experiência de descentralização de recursos realizada pela Lei Federal nº 14.017, de 2020.

Em seguida, discorreu-se sobre o funcionamento e organização de redes de cidades, o Fórum Nacional de Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados, os elemen-

¹ Bacharel em Ciências Sociais/Fafich/UFMG, 1993, e Direito/FD/UFMG, 2000. Especialista em Gestão da Memória, Arquivo, Patrimônio e Museu/Escola Guignard/UEMG, 1998. Consultora Legislativa em Educação, Cultura e Esportes/ALMG, 2009-atual. E-mail: pontesanacris@gmail.com

² Bacharel em Comunicação Social/UNI-BH, 1993. Especialista em Novas Tecnologias em Comunicação/UNI-BH, 1997. Mestre em Comunicação Social/PUC Minas, 2016. Perito da Rede Internacional de Cidades da Agenda 21 no Brasil. Diretor de Economia Criativa da Secretaria de Estado de Cultura/MG. Atuou na criação da Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo de Minas Gerais. E-mail: joseoliveira.juniorbh@gmail.com

tos da pauta municipalista para a cultura e o Fórum Metropolitano de Cultura da RMBH, os quais foram a base para a criação da rede estadual de gestores municipais de Cultura e Turismo no âmbito de Minas Gerais.

Por fim, são expostas algumas recomendações que podem contribuir para indução de cooperação federativa no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

2. A ARTICULAÇÃO FEDERATIVA E O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

A articulação federativa é um dos maiores desafios para a implementação de políticas públicas em um país de dimensões continentais, cuja marca principal é a desigualdade. É imperativo para superar sobreposições, desperdícios e otimizar o investimento público, discutir possíveis desenhos institucionais que favoreçam essa atuação coordenada, graus desejáveis de compartilhamento de responsabilidades, bem como as condições objetivas para a atuação de cada ente federado, os fundamentos legais necessários e, principalmente, quais os interesses colaboram ou impedem essa pactuação no âmbito de cada política pública.

No campo da Cultura, a Instituição do Sistema Nacional de Cultura – SNC –, por meio da Emenda à Constituição nº 71, de 29/11/2012, criou uma grande expectativa de viabilização dessa articulação federativa, ao incluir o art. 216-A na Seção II (Da Cultura) do Capítulo III, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto e integra o Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição da República.

Determinou-se que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deverão instituir seus próprios sistemas de forma integrada e em regime de colaboração, por meio da gestão pactuada das políticas públicas de cultura, as quais serão implementadas de forma descentralizada e participativa.

Isso significa que também a sociedade civil é parte integrante dessa estruturação.

A busca por uma gestão coordenada das políticas culturais data de muito antes. A ideia de pactuação articulada, inspirada em moldes semelhantes – mas não espelhados – aos dos Sistemas Únicos de Saúde – SUS – e de Assistência Social – Suas –, foi objeto de debates nas Conferências de Cultura, nas áreas técnicas do então Ministério da Cultura – MinC – e no Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC.

A aprovação da referida emenda foi comemorada como avanço determinante para as políticas públicas da área, pois a adesão de Municípios, Estados e do Distrito Federal ao SNC, que já se havia iniciado por meio dos chamados “Acordos de Cooperação Federativa”³, ganhava contornos vinculantes, facilitando o diálogo da área cultural com o que Barbalho, Barros & Costa (2014) chamaram de “racionalização da administração pública”.

Importante ressaltar que a estruturação sistêmica, utilizando o conceito de encerramento operativo de Luhmann (2010), parte do pressuposto que esses sistemas são compostos por pelo menos três conjuntos de elementos, que se organizam e permitem que um sistema funcione. O primeiro deles são as chamadas “estruturas”, identificadas com o núcleo mais estável e o arcabouço normativo fixo entre os quais se destacam a Constituição, as leis e os planos, por exemplo.

O segundo, com caráter mais adaptável, é formado pelo que conhecemos como “operações”. Essas se subdividem em “operações formais”, que entendemos aqui como

3 Atualmente, a norma em vigor sobre os Acordos de Cooperação Federativa é a Portaria nº 621, de 2020. Cf: BRASIL. IMPRENSA NACIONAL. Portaria nº 621, de 8 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-621-de-8-de-setembro-de-2020-276379301>> Acesso em 7/2/2021.

sendo os decretos, regulamentos, portarias e instruções normativas, e em “operações não formais”, que compreendem aquelas regras não escritas, mas convencionadas nas práticas dos agentes, como as tradições, as convenções e as crenças. O terceiro elemento, é constituído pelo que denominamos aqui de “operadores”, que são os agentes, indivíduos encarregados da operacionalização cotidiana, que fazem funcionar ou não os sistemas (LUHMANN, 2010, 101-127).

O objetivo dos acordos de cooperação e da formalização imposta com a criação do SNC era que, enfim, articulasse os entes nacional e subnacionais a partir de uma organização que teria como elementos institucionais básicos conselhos, planos e fundos de financiamento – não apresentaremos aqui o desenho completo proposto para os sistemas de cultura, por exceder nosso presente objeto de análise, mas os três nos servem porque podemos toma-los como as três estruturas necessárias para nossos sistemas, no sentido do encerramento operativo tratado anteriormente.

O núcleo do SNC seria, assim, integrado por componentes fixos e maleáveis, no intuito de estabelecer fluxos coerentes com o perfil dinâmico das diferentes áreas artístico-culturais – as estruturas e operações anteriormente mencionadas. O núcleo fixo passa a integrar a própria estrutura institucional prevista no art. 216-A da Constituição da República e seria detalhado nas demais normas legais que a regulamentassem⁴. O núcleo maleável, por sua vez, seria composto pelos processos de negociação e pactuação entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, que teriam veículos normativos mais flexíveis e ajustáveis a cada realidade e contexto.

Para um gestor municipal novato, por exemplo, é necessário que fique claro como funcionam certos mecanismos do Estado, em

particular quando se trata da área cultural, em razão de suas especificidades. Em Minas Gerais, um caso objetivo é o do ICMS Patrimônio Cultural. Como se trata de legislação já consolidada⁵, que tem regras e nomenclaturas estáveis e operações de apreensão relativamente objetiva, alguns treinamentos e orientações mínimas são suficientes para que os operadores o tornem “funcional”.

As ações exigidas para aumentar o repasse da quota-parte do ICMS municipal referente ao quesito são apresentadas de forma clara para os operadores. Com estrutura, regramento objetivo e operações recorrentes, o ICMS Patrimônio Cultural atua de forma sistêmica e articula o Estado aos seus municípios por meio da indução da atuação do ente local no incremento da identificação e proteção do patrimônio, estabelecendo compensação financeira concreta àqueles que cumprirem os requisitos previamente instituídos.

Sob referência similar, os fundos de cultura seriam os principais mecanismos de financiamento entre os entes federados, por meio das chamadas “transferências fundo a fundo”. Nesse formato de financiamento para a cultura, a exigência básica seria que Estados e Municípios tivessem Conselho de Política Cultural, Plano instituído legalmente, Fundo próprio e órgão gestor. As comissões *inter partes* promoveriam a articulação entre os entes da federação de modo a estabelecer responsabilidades e pactuar operacionalmente na implantação de programas comuns.

A despeito desse novo enquadramento institucional trazido pela inserção do SNC na Constituição Federal, e da adesão da to-

⁴ Não foi ainda editada lei federal (como exige a Constituição) que regulamente o SNC.

⁵ Minas Gerais foi o primeiro Estado a adotar critério específico de distribuição do ICMS relacionado ao patrimônio. Trata-se de um critério que tem induzido a boas práticas municipais de preservação e investimento no patrimônio cultural por meio de repasse financeiros aos municípios que comprovem, anualmente, ações de salvaguarda de suas referências culturais e instituição de políticas públicas relevantes para a área cultural.

talidade dos estados e do Distrito Federal, o SNC, que é (ou deveria ser) o principal foco de efetivação e operacionalização das políticas públicas de cultura, está longe de concretizar-se na prática.

A adesão dos municípios brasileiros é ainda tímida: atualmente apenas 2.725⁶ assinaram os termos de adesão ao SNC, cerca de 48% do total. Ademais, a institucionalização dos elementos integrantes dos sistemas no âmbito local não apresenta números animadores: apenas 431 municípios têm conselhos em funcionamento (7,7% do total), somente 424 informaram ter fundos implantados (7,6% do total) e meros 277 informaram ter planos municipais de cultura (4,9% do total). Diferentemente da política sistêmica do ICMS Patrimônio Cultural mineira, não há nenhum incentivo financeiro para o engajamento municipal e nem mesmo algum tipo de restrição aos que não aderirem ou não cumprirem as regras.

3. DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: O ÂMBITO LOCAL E SUAS FRAGILIDADES

Repetidamente, afirma-se que é no município que as pessoas vivem e usufruem dos bens e direitos que lhes são garantidos pela Constituição, é no âmbito local que a vida cultural acontece, enquanto que a União e os Estados são abstrações de difícil compreensão pela maioria da população e que, na vida diária, as estruturas do governo municipal é que têm condições de efetivar e prover esses bens e direitos em escala perceptível e concreta, pois são eles que entregam diretamente à população a maior parte dos serviços públicos do cotidiano.

No entanto, diversas condições tendem

a dificultar a ação local na implementação de políticas estruturadas de forma sistêmica e federativa, com destaque para os contradições e desafios a seguir enumerados, que, mesmo não sendo exclusividade das políticas culturais, são particularmente limitadores para essas políticas.

1. Vicissitudes da política local no Brasil: muitos gestores atuam com foco nas contendas partidárias ou de grupos políticos familiares que mobilizam os eleitores e agentes políticos do município ou permanecem centrados na perspectiva de valorizar apenas o próprio protagonismo (local ou regional). Isso é um desafio considerável, uma vez que sem colaboração, sem pautas de interesse comum e sem uma disposição objetiva para atuar em conjunto, a articulação regional ou em outros tipos de rede tende a se fragmentar e perder o apelo e a força. Diversos gestores avaliam que sua presença em instâncias de articulação, por exemplo, em redes municipais de gestores, é apenas mais uma oportunidade de fortalecer ou dar visibilidade a seu projeto político, ao invés de propiciar a institucionalização de ações coordenadas que possam vir a beneficiar seu município.

2. Disputas internas entre diferentes órgãos: podem afetar titulares de pastas ou equipes que deveriam atuar em conjunto. Se a articulação deveria ser a tônica, especialmente na área da gestão cultural, a atuação isolada inviabiliza a adoção de estratégias e procedimentos coerentes e fundamentados, sobretudo no que tange à institucionalização de ações e programas que transcendam a esfera local.

3. Ausência de estrutura mínima nos órgãos gestores municipais: equipes inexperientes que são substituídas a cada nova gestão; baixa qualidade do atendimento, orientação e suporte ao cidadão, artista e agente cultural; infraestrutura precária; equipamentos e espaços culturais mal dimensionados, quando existem; recursos humanos

⁶ Disponível no portal do SNC em <http://ver.snc.cultura.gov.br/>

insuficientes; formação inadequada com relação às particularidades normativas e jurídicas da área cultural, bem como quanto às exigências da legislação em vigor sobre orçamento, finanças, contratos públicos e prestação de contas; pouca ou nenhuma articulação entre municípios vizinhos para viabilizar ações conjuntas ou otimizar investimentos; fragilidade conceitual nas ações propostas.

4. Ações eventuais ou aleatórias: ênfase em iniciativas que buscam apenas visibilidade temporária, retorno financeiro imediato ou em eventos isolados, em detrimento da valorização de práticas culturais locais, da identificação e estímulo à produção e aos agentes culturais da região de forma continuada.

5. Por fim, mas não menos importante, a ausência ou precariedade de estímulos institucionalizados para a articulação intermunicipal: desarticulação ou inexistência de mecanismos indutores claros, com critérios objetivos e que estimulem a ação articulada entre entes locais, tanto em redes relacionadas à proximidade territorial, quanto naquelas que atendam a outros interesses comuns.

Um Sistema de Cultura plenamente em funcionamento está distante de se consolidar no país, como salientamos. A baixa institucionalização não se dá apenas por falta de adesão dos Municípios aos regimentos do SNC – ou de uma adesão que é sempre um tanto precária e sujeita às reviravoltas nas eleições locais, mas também pela pouca compreensão dos gestores acerca do seu papel na implementação da política de cultura, pelo desconhecimento e até mesmo pelo menosprezo no que diz respeito a essa política pública.

Como será discutido a seguir, a partir do recente esforço de implementação dos mecanismos de transferência de recursos emergenciais para a cultura no decorrer da pandemia de Covid-19, mecanismos indutores podem ser a chave para superar o des-

conhecimento, o desinteresse e até possíveis disputas paroquianas que dificultam pactos entre gestores locais em nível intermunicipal.

4. A EXPERIÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE EMERGÊNCIA CULTURAL ALDIR BLANC

A efervescência que se produziu com a edição da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, mais conhecida pela alcunha “LAB”⁷, no contexto das medidas de combate à pandemia do vírus Sars-Cov-2 no Brasil, e a luta por sua efetivação – em especial no que diz respeito à execução das transferências de valores da União para Estados, Municípios e Distrito Federal na ordem de R\$ 3 bilhões – escancarou, uma vez mais, as fragilidades organizacionais das instituições gestoras das políticas de cultura por todo o País, em especial no que tange a um profundo desconhecimento sobre o público a que se destinavam os auxílios emergenciais e as limitações a que permanecem sujeitos.

A política cultural conformada na LAB, que teve por fundamento a descentralização dos recursos disponibilizados em transferência, com a execução sob a responsabilidade exclusiva de Estados e Municípios, não foi acompanhada de orientações integradas ou sistêmicas, desperdiçando-se uma oportunidade estratégica de viabilização concreta do Sistema Nacional de Cultura. Essa desarticulação gerou incertezas e acarretou muita insegurança jurídica para gestores e beneficiados.

Na véspera da chegada dos recursos previstos na LAB, por exemplo, ainda não se sabia como as transferências iriam ser viabilizadas. O mecanismo “fundo a fundo”, carente de regulamentação federal, deu lugar à Plataforma +Brasil, instrumento sucedâneo ao Sistema de Gestão de Convênios e

⁷ Lei Federal nº 14.017/2020

Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal.

Governos municipais e estaduais viram-se confrontados pela mobilização da sociedade civil, que exigia participação e transparência, bem como simplificação de procedimentos. No entanto, as incertezas sobre a execução continuaram se acumulando e exigiram uma série articulações para superar interpretações contraditórias e negociações intermináveis com procuradorias, assessorias jurídicas e órgãos de controle no âmbito de cada ente federado.

Os marcos regulatórios de caráter geral que orientam a ação pública no Brasil, a informalidade típica do setor e a complexidade das exigências impediram artistas, técnicos e agentes culturais de acessar plenamente os mecanismos emergenciais. E isso se deu porque a legislação nacional não incorpora instrumentos legais e ferramentas jurídicas que atendam às especificidades do setor cultural, em contradição ao que recomendam vários documentos internacionais, como a Recomendação sobre o status do artista, da Unesco (1980)⁸.

Essas limitações foram ainda mais dramáticas nos municípios, em especial os de pequeno porte, que nunca haviam tido experiência em propor e lançar editais. Na ausência de definições claras, tanto no texto da LAB quanto no do seu regulamento, os órgãos responsáveis pela assessoria jurídica e controle interno locais, na busca por segurança e amparo normativo para a tomada de decisão, quase sempre faziam interpretações redutoras e engessadas, em que prevaleciam as regras de licitações e contratos sobre as relativas ao fomento à cultura. Com isso, se estipularam requisitos e procedimentos burocráticos estranhos aos processos próprios

da política de financiamento para a cultura.

De uma perspectiva otimista, salienta-se, esse “flagrante” da precariedade institucional da cultura tem estimulado a organização de redes de artistas, técnicos e agentes culturais, bem como de outros representantes da sociedade civil interessada e, de maneira inédita, no que se refere à contínua mobilização, a interligação de gestores públicos culturais em nível horizontal de articulação. Em Minas Gerais foi formalizada a Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo, da qual será tratada mais adiante neste texto.

Em âmbito nacional, instâncias colegiadas que reúnem secretários e dirigentes estaduais e municipais e, por seu turno, também instâncias de representação de conselheiros, têm sido palco de rearticulação da política da área, do acolhimento de dúvidas e inseguranças sobre instrumentos jurídicos adequados e da busca por soluções comuns frente aos problemas e lacunas.

Para além disso, entretanto, o maior desafio dessas instâncias articuladoras será estabelecer desenhos institucionais que superem as fragilidades locais na concepção e execução de uma política que tenha continuidade, garanta o pleno exercício dos direitos culturais pela população e otimize a aplicação dos recursos notoriamente escassos para a área, calibrando a distribuição de bens e serviços de forma equânime e evitando superposições desnecessárias.

Demandaria um esforço simultâneo e complementar entre os poderes locais, de maneira a otimizar ações e potencializar os resultados, acima dos limites fronteiriços dos Municípios. Isso não é tarefa fácil e exige uma agenda extra para os entes estatais, sobretudo o Estado, para que fomenta e articule ações colaborativas em prol da cidadania cultural de seus cidadãos por meio de apoio técnico e indução para a ação articulada de

8 Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Recomendação sobre o status do artista. Belgrado, 1980.

seus Municípios.

Nesse sentido, retoma-se a ideia de pactuação e participação expressa no “caput” do art. 216-A do texto constitucional e defende-se que a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – possa se estabelecer como modelo de gestão conjunta de políticas que busquem otimização e sinergia na aplicação de recursos e definição de prioridades comuns entre os Municípios que a compõem e, a partir de uma lógica inclusiva, compartilhada e descentralizada da gestão, garanta ao cidadão metropolitano condições objetivas para o pleno exercício de seus direitos culturais.

5. AS REDES DE CIDADES, A PAUTA MUNICIPALISTA E A SOLUÇÃO DA ATUAÇÃO ARTICULADA

As redes de cidades são espaços importantes de articulação e organização para a busca de soluções comuns para a municipalidade. Elas atuam com compartilhamento de experiências, reconhecimento e difusão de melhores práticas, preparação de documentos de estratégias comuns, avaliações regulares e reuniões de alinhamento para fortalecimento de políticas regionais. A Comissão da Cultura da associação internacional Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU – é uma plataforma mundial de cidades, organizações e redes que tem o objetivo de promover o compartilhamento de experiências e a cooperação entre governos locais com ênfase no papel da cultura no desenvolvimento sustentável.

A CGLU elaborou, entre 2013 e 2015, com a colaboração de dezenas de municípios e especialistas de diversas regiões do mundo, um documento denominado “Agenda 21: Ações”, com nove eixos de atuação e um conjunto de ações a serem desenvolvidas em âmbito local para fortalecer a relação entre a cidadania, a cultura e o desenvolvimento

sustentável.

Um dos eixos deste documento é o da “governança da cultura”, que propõe uma perspectiva de governança transversal (ou multinível), reunindo diferentes níveis de governo para fortalecer a articulação e a atuação em conjunto nas políticas públicas para o desenvolvimento local sustentável. O ângulo “sustentável” é definido pela capacidade de otimizar e canalizar a atuação do poder público quando se trabalha em rede, principalmente ao propiciar o diálogo e a distribuição de atribuições e competências entre os diversos níveis de governo e sua articulação com a sociedade civil (ODC, 2020, p. 9). O documento propõe o trabalho em rede como instrumento por meio do qual a cooperação entre governos locais de diferentes regiões estimula as trocas e o compartilhamento de práticas, coordenando e otimizando suas ações. (CGLU, 2015, p. 38).

O Fórum Nacional de Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados existe desde 2008 e tem se consolidado como instância relevante para o debate de pautas municipalistas, no que se refere à cultura, em negociações com os estados e a União, integrando o Conselho Nacional de Política Cultural. Criado inicialmente apenas como Fórum de Secretários de Capitais e Regiões Metropolitanas, o Fórum Nacional alterou seu escopo em 2017 para poder acolher outros municípios interessados.

O Fórum Nacional aprovou um documento denominado “Pauta Municipalista”, reivindicando uma série de elementos aos quais pedia atenção. Apontava a necessidade de maior suporte institucional e proximidade dos órgãos gestores de Cultura em âmbito federal e estadual para os municípios e uma definição mais clara das atribuições de cada ente federado, de modo a garantir a descentralização administrativa e financeira do SNC. O documento também apontava uma demanda objetiva no sentido de fazer um esforço para melhorar a qualidade do inves-

timento público – capacitação de servidores para execução orçamentária, para planejamento, avaliação e concertação de políticas culturais, a exemplo do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.

Essas diretrizes têm orientado a atuação dos gestores municipais que integram o Fórum Nacional, com o estímulo à organização local de dirigentes do mesmo estado ou região. Disso resultou a articulação, em Minas Gerais, do Fórum Metropolitano de Cultura, ligado à Associação de Municípios da Região Metropolitana Belo Horizonte – Granbel.

6. A REDE ESTADUAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE CULTURA

Os Gestores de Minas Gerais que integravam o Fórum Nacional já vinham se mobilizando, desde 2018, para instituir uma organização com escopo semelhante em Minas Gerais. O Fórum Metropolitano de Cultura foi o primeiro a se articular no Estado. Atuando no âmbito da Granbel, beneficia-se da infraestrutura institucional da associação e da sua capacidade de mobilização dos municípios que a integram.

Em outubro de 2019, durante o Seminário Internacional Cultura, Turismo, Patrimônio e Desenvolvimento Sustentável, realizado em Muriaé, como parte do programa de cidade piloto da Agenda 21, foi idealizada a criação de um fórum no âmbito do Estado. Já em 2020, a partir da aprovação da LAB, o processo de mobilização foi intensificado e, em julho, surgiu a Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo.

Três questões perpassaram o processo de articulação municipal ocorrido em Minas Gerais. Em primeiro lugar, a integração com a área de turismo, que se deu em decorrência da atual fusão entre as políticas de cultura e turismo tanto no órgão gestor estadual quanto no federal, como em virtude de também os órgãos responsáveis pela cultura em

âmbito municipal em geral responderem pelas políticas de turismo.

Em segundo, destaca-se que a utilização das plataformas virtuais possibilitou que gestores de diversas regiões pudessem participar do encontro de lançamento da Rede, em julho de 2020. Conforme ponderação dos próprios gestores, caso a reunião fosse presencial talvez a maioria não pudesse ter participado, por razões de distância e em virtude da restrição orçamentária para viagens e diárias nos municípios.

Por fim, em terceiro lugar, a capacidade de mobilização e articulação foi “amarrada” pela existência de recursos financeiros a serem operacionalizados de forma descentralizada via instrumentos da LAB – que exigiram apoio mútuo e troca de conhecimentos e experiências, assim como compartilhamento de boas práticas e otimização de instrumentos de gestão.

Os pontos centrais de atuação da Rede Estadual são a articulação entre poder público em âmbito estadual e municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada; o aprendizado das melhores práticas de gestão em cultura e turismo; o fortalecimento da regionalização e da atuação sistêmica da gestão pública; a valorização da diversidade cultural e a ampliação da participação da cultura e do turismo no desenvolvimento local sustentável.

7. POTENCIALIDADES DA ARTICULAÇÃO INTERMUNICIPAL EM ÂMBITO METROPOLITANO E SUGESTÕES APLICÁVEIS DE INDUÇÃO NO CAMPO DA CULTURA

O Plano Estadual de Cultura, instituído pela Lei nº 22.627/2017, em seu Eixo II, que trata do Sistema Estadual de Cultura, estipula que cabe ao governo estadual “incentivar a gestão regionalizada, a descentralização financeira e administrativa e a promoção do diálogo intercultural como pilares estrutu-

rantes das políticas públicas de cultura”, por meio do fomento à governança microrregional, do incentivo à cooperação, seja pelo associativismo, seja pelo consorciamento intermunicipal ou por outras estratégias de articulação institucional (Ação nº 55, itens “b”, “c” e “e”).

Um governo subnacional tem como parâmetro para a tomada de decisão os incentivos e obstáculos contidos na fórmula de cooperação padronizada que anima tal sistema nacional. **Os incentivos são os ganhos a serem obtidos por esse ente subnacional, que podem ser de natureza financeira, como a garantia de recursos que auxiliem no custeio da política em questão, ou também em formato institucional**, como a oferta de cursos de capacitação dos servidores públicos locais ou a cessão de equipamentos e instalações. Já os obstáculos são representados pelos custos a serem suportados pelo ente federado que adere ao sistema, tal como a perda de autonomia decisória na formulação dos programas e ações a serem executados. (DUTRA e DINIZ FILHO, 2014, p. 6, grifo nosso)

Tendo em vista os desafios em torno da institucionalização do SNC e da operacionalização da Lei Aldir Blanc, bem como potencial de articulação das redes de municípios e as diretrizes de atuação para o Estado em apoio aos seus municípios constantes no Plano Estadual, antevemos um panorama favorável para o incremento da articulação e da ação pactuada entre os municípios da RMBH.

Em 2015, uma das primeiras tentativas de atuação conjunta, o Fórum Metropolitano realizou a “Virada Metropolitana”, nos moldes das viradas culturais realizadas em vários pontos do País. A ação teve adesão de cerca de 12 dos 34 municípios da RMBH. O trabalho de articulação, em si, não foi suficiente para entusiasmar os gestores que, responsáveis por diversas políticas – além da cultura, muitas vezes também pelo turismo, esporte, juventude, etc – viam a iniciativa como mais uma atribuição sem retorno objetivo. Quando as reuniões incluíam a presença de autoridades estaduais e a possibili-

dade de obtenção de recursos, no entanto, o engajamento era muito maior.

Esse relato anedótico serve para chamar a atenção para o que foi discutido antes – favorecer a articulação intermunicipal implica apoio técnico e político do Estado e aporte de recursos financeiros. Na tentativa de contribuir para a indução, no âmbito da RMBH, de pactuação intermunicipal na gestão das políticas de cultura, sugere-se três ângulos de abordagem.

O primeiro deles é o Patrimônio Cultural, como sugestão de ajuste no programa ICMS Patrimônio Cultural, que tem demonstrado exequibilidade do ponto de vista da indução de boas práticas de gestão. Propõe-se que seja analisada a viabilidade de adoção, em Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep – de pontuação específica para ações conjuntas no âmbito do Fórum Metropolitano que se refiram ao estímulo à circulação de pessoas para fruição de atrativos naturais, históricos, formações geológicas, festejos populares, conjuntos patrimoniais tombados e outros bens culturais, com impacto direto na promoção e proteção do patrimônio local. Sugere-se que a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, em conjunto com o órgão gestor de cultura do Estado e a Assembleia Legislativa possam debater e articular um programa para induzir essa ação articulada.

O segundo ponto de atenção é o do planejamento urbano e Planos Diretores na Região Metropolitana. Como forma de atuação conjunta e de fortalecimento dos marcos regulatórios na área urbanística, a proposição de perspectivas comuns para a implantação de sistemas de Medidas Compensatórias para o Patrimônio Cultural poderiam viabilizar mais recursos para os municípios. Tais medidas poderiam estimular a articulação com vistas a legislações locais inovadoras e a implantação de regramentos capazes de operacionalizar o funcionamento destes sis-

temas.

exemplo.

Todas as obras a serem realizadas nos municípios passariam por avaliações de impacto cultural – de competência do Conep e em consonância com a “Agenda 21 da Cultura” – e, de acordo com determinadas regras no que se refere aos graus de proteção do patrimônio, poderiam implicar em medidas que compensasse os eventuais impactos na paisagem ou no patrimônio edificado tombado localmente. Para viabilizar a articulação dos municípios no âmbito legislativo sugere-se o apoio do Centro de Apoio às Câmaras, da ALMG.

Por fim, propõe-se um eixo de indução diretamente associado ao financiamento para ações estratégicas em políticas culturais de cunho metropolitano, seguindo lógica similar à adotada na definição de quesitos de pontuação do programa ICMS Patrimônio Cultural. Se o município cumpriu certos critérios – como, por exemplo, implantou o fundo municipal de cultura, instituiu o plano municipal de cultura, compartilhou informações sobre as políticas culturais locais com os órgãos estaduais e implantou programas de realização compartilhada com outros municípios da RMBH – estaria apto a participar de editais específicos de fomento às políticas metropolitanas de cultura e a receber recursos do Estado, via Fundo Estadual de Cultura ou editais de empresas estatais.

Essas fontes de financiamento fortaleceriam programas estruturantes que o Estado avaliasse como de desejável implantação no âmbito das políticas culturais em Minas Gerais. Outra opção complementar a ser avaliada seria a articulação entre os órgãos gestores locais de cultura para apoio na destinação de emendas parlamentares, viabilizando-se instrumentos de orientação aos deputados para ações descentralizadas que favorecessem as políticas públicas de cultura em municípios de uma mesma região, por

Referências

BARBALHO, A., BARROS, J. M., COSTA, L. & Rocha, R. Apresentação - planos de cultura: desafios institucionais, políticos e metodológicos. In.: Dossiê – Planos de Cultura. Políticas Culturais em Revista, v. 7, n. 1. 2014, p. 1-4.

BRASIL. Emenda à Constituição nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm> Acesso em 30/1/2021.

CGLU. Cultura 21 Ações: Compromissos sobre o papel da cultura nas cidades sustentáveis. Barcelona: CGLU, 2015.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki; DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Modelos de Indução Federal em Perspectiva Comparada: Os casos da saúde e habitação. Anais do 38º Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Anpocs. Caxambu, 2014.

LUHMANN, Nicklas. Introdução à teoria dos sistemas. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 22.627, de 31 de julho de 2017. Institui o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22627&comp=&ano=2017&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em 15/2/2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009&texto=consolidado#texto>> Acesso em 27/2/2021.

NEIL, G. Full Analytic Report (2015) on the implementation of the UNESCO 1980 Recommendation concerning the Status of the Artist. Paris: UNESCO, 2015

Referências

OLIVEIRA JUNIOR, José. Cultura e a crise da covid-19: notas sobre a experiência de criação da Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo em Minas Gerais. In: Boletim do Observatório da Diversidade Cultural. CULTURA E PANDEMIA V.89, N. 03.2020, Julho. Agosto. Setembro/2020. Belo Horizonte: ODC, 2020.

O IMPACTO DO TELETRABALHO NA ORGANIZAÇÃO URBANA E NAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Pedro Henrique Marinho de Oliveira¹

Renata Lan Goulart de Souza²

Com o contínuo desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação no século XXI, novas possibilidades de arranjos colaborativos têm sido apresentadas para empresas e organizações públicas, com a crescente tendência do trabalho remoto como alternativa para funcionários e freelancers, que não precisam mais estar associados ao espaço físico do escritório para o exercício de suas funções.

O teletrabalho pode ser conceituado como uma forma de trabalho a distância, realizado longe da sede da empresa, o que requer uma nova tecnologia, que deve ser utilizada para facilitar a comunicação entre o colaborador e a organização para a qual o mesmo trabalha.

Segundo Barreto, Souza (2017), pode-se definir o desenvolvimento do teletrabalho como:

O processo de levar o trabalho aos empregados em vez de levar estes ao trabalho; atividade periódica fora da empresa um ou mais dias da semana, seja em casa, seja em outra área intermediária de trabalho. É a substituição parcial ou total das viagens diárias ao trabalho por tecnologias de telecomunicações, possivelmente com o auxílio de computadores e outros recursos de apoio. (BARRETO, SOUZA, 2017)

O impacto desta tendências na gestão urbana é extremamente relevante, redefinindo o próprio conceito de cida-

¹ Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão de projetos pela Universidade Anhanguera- UNIDERP.

² Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão de projetos pela Universidade Anhanguera- UNIDERP.

de, conforme postulado por Barreto, Souza (2017):

Nos dias atuais não se pode pensar nas cidades somente no seu aspecto clássico de aglomeração de pessoas em uma localidade física, as cidades se expandiram para o ambiente virtual, no denominado ciberespaço. O conceito contemporâneo é mais vasto, principalmente em razão do desenvolvimento das tecnologias da informação, que por sua vez deram origem às cidades digitais. Um ambiente virtual capaz de conectar pessoas e essas pessoas ao governo através do uso de redes telemáticas. O que não só está alterando o meio pelo qual as pessoas interagem de forma corriqueira, como está afetando a maneira de se comercializar, estudar e principalmente trabalhar. A consequência disso é a disseminação de formas alternativas de realização de tarefas cotidianas como o trabalho. (BARRETO, SOUZA, 2017)

Apesar do desenvolvimento recente do teletrabalho, sua origem remonta ao século XIX, como colocado por Carvalho, Barreirinhas (2006):

Não é possível precisar a origem do Teletrabalho. As primeiras ocorrências de trabalho remoto sobre as quais se tem conhecimento foram em 1857, quando J. Edgard Thompson, proprietário da estrada de ferro Penn, descobriu que poderia usar o sistema privado de telégrafo de sua empresa para gerenciar divisões remotas, desde que delegasse a elas um controle substancial no uso de equipamento e mão-de-obra. A organização seguia o fio do telégrafo e a empresa externamente móvel transformou-se num complexo de operações descentralizadas. A outra experiência descreve que na Inglaterra, em 1962, foi criado por Stephane Shirley um pequeno negócio chamado Freelance Programmers, para ser gerido por ela em casa, escrevendo programas de computador para empresas. Em 1964 o Freelance Programmers já havia se tornado a F. Internacional, com mais 4 pessoas trabalhando, e em 1988 era o F.I. Group PLC, com mil e cem Teletrabalhadores. (Carvalho e Barreirinhas, 2006):

Entretanto, foi na última década com a explosão do uso da internet e a disponibilidade de dispositivos computacionais de

baixo custo que este ideal se tornou uma realidade disponível para boa parte da população.

O teletrabalho pode acontecer de diversas formas, com o trabalhador estando em seu domicílio, em um centro compartilhado ou até mesmo com o trabalhador tendo a liberdade de executar o trabalho móvel, desde que ele tenha acesso a rede de comunicações.

Nos últimos anos este tema tem ganhado crescente tração devido aos seus benefícios para os trabalhadores, empresas e sociedade em geral. Segundo Rodrigues (2011, p.76), citado por Froehlich e Taschetto (2019), “para a sociedade e o governo, o teletrabalho pode gerar empregos, pois permite a abertura de novos postos de trabalho, devido à possibilidade de implementação de projetos visando ao atendimento do mercado mundializado”. O teletrabalho é assim uma possível ferramenta para as empresas se internacionalizarem e expandir seu mercado potencial, podendo ser ainda uma forma de distribuição de renda em nível global, com a prestação de serviços remotos e também no nível local, com a possibilidade de se estabelecer centros de teletrabalho que ofereçam oportunidades de emprego nas periferias dos grandes centros e em cidades menores.

A convergência do desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação, deve fazer deste tema cada vez mais relevante nos próximos anos e é essencial para o planejamento urbano que seja considerado seus efeitos de longo prazo nos arranjos urbanos e no planejamento de políticas públicas.

Desta forma, o presente artigo teve por objetivo explorar as oportunidades e desafios que a disseminação do trabalho remoto traz para a gestão de cidades, no tocante às funções públicas de interesse comum (FPI-C's). Para tanto, foi inicialmente delimitado

breve histórico desta modalidade de trabalho e seu nível atual de adoção, assim como seus impactos esperados na organização urbana. Isto posto, procedeu-se buscando através de análise da literatura, estabelecer as consequências esperadas para a gestão de cidades frente à mudança de perspectiva e principalmente o impacto do teletrabalho na FPIC's referente ao sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH.

Finalmente, foram feitas as considerações finais a partir do estudo realizado, traçando cenários de impacto para gestões públicas.

O Impacto do Teletrabalho na organização urbana e nas Funções públicas de interesse comum As funções públicas de interesse comum para a RMBH, foram definidas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006, sendo:

"I - no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos; II - no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH; III - as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil; IV - no saneamento básico: a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano; b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais; c) a macrodrenagem de águas pluviais; V - no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente; VI - no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas para: a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;

b) a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos; VII - na distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema direto de canalização; VIII - na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum; IX - na preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, as ações voltadas para: a) o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento; b) o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental; X - na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação; XI - no sistema de saúde, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal; XII - no desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado."

A nova dinâmica do teletrabalho, com seu potencial transformador nas cidades, pode vir a influenciar diretamente a atuação do planejador urbano nas funções públicas, em especial nas funções:

I - no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II - no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH;

V - no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente

VIII - na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

X - na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas

de habitação

No contexto deste ensaio será abordado o impacto do teletrabalho na FPIC's referente ao sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH.

Devido ao desenvolvimento das grandes cidades, alinhados ao grande fluxo de carros e consequente engarrafamentos, existe a tendência de que os trabalhadores busquem moradia próximas ao seu local de trabalho. Essa tendência está relacionada às recentes pesquisas que associam a redução no tempo de deslocamento ao trabalho com qualidade de vida e tem consequências óbvias para a organização urbana, com disseminação da verticalização das cidades, motivada pela concentração das ofertas de empregos em pequenas áreas das cidades.

Porém com a disseminação do Teletrabalho, essa tendência pode ser subvertida, uma vez que o tempo de deslocamento ao trabalho não será mais uma variável na escolha de moradia, dando maior atratividade a regiões periféricas e possivelmente gerando distribuição mais igualitária da população nas cidades, uma vez que o alto custo de vida e de moradia nas regiões centrais é um fator repulsor que deve ganhar importância quando reduzida a importância de se alinhar a escolha de moradia com as pretensões profissionais.

Conforme afirma Barreto, Souza (2017), pode-se esperar uma perda na relevância da localização física para a organização da força de trabalho:

Para o teletrabalho, não importa raça, sexo, deficiência física ou lugar onde o trabalhador estiver, barreiras muito comuns para o mercado tradicional de trabalho, podendo ser desenvolvido no campo ou na cidade, atuando deste jeito, como um fator de in-

serção de trabalhadores fora dos grandes centros urbanos, é só fazer a divulgação das tecnologias da informação a lugares que ainda não foram atingidos por este tipo de infraestrutura. (Barreto e Souza, 2017)

Com a possibilidade de trabalho remoto, há a possibilidade de redução considerável nos fluxos de trânsito na RMBH, trazendo diversos benefícios e desafios para a organização urbana.

A legislação brasileira estabelece que os governos municipais são responsáveis pelo transporte público e pelo trânsito dentro dos seus limites geográficos, evidenciando que é responsabilidade da gestão, em seus instrumentos de planejamento, antecipar possíveis tendências que impactem a circulação de pessoas, como o trabalho remoto.

Há diversas formas que a redução no tráfego pode impactar as políticas públicas. Em todo o Brasil, e em especial nos grandes centros urbanos, os acidentes de trânsito são causa importante de mortalidade, gerando graves prejuízos para o sistema de saúde, sofrimento humano e perda de potencial econômico. Restringindo e localizando a movimentação através da colaboração remota, é razoável se esperar que haja uma queda relevante nas estatísticas de acidentes de trânsito.

É fundamental que o planejamento urbano relacionado às funções públicas de interesse comum ocorra levando em consideração as tendências tecnológicas, e as externalidades positivas ocasionadas por estas. Desta forma, pode-se considerar o planejamento do transporte urbano para além do movimento físico, como postulado por Lacerda et al (2000):

A ideia de mobilidade substitui a ideia de acessibilidade anteriormente preponderante. A mobilidade significa a existência de um leque de possibilidades de deslocamento de pessoas, informação e cargas, por inter-

médio de uma grande variedade de meios disponíveis. São as redes de transporte, armazenagem, comunicação e informação que articulam as pessoas, as atividades e a região tanto em nível do seu próprio território como do exterior. A metrópole do futuro deve ser pensada como possuindo uma rede de mobilidade única, constituída de dois fluxos básicos e complementares: o virtual (comunicações) e o material (transporte). (Lacerda et al, 2000):

Considerando-se as redes de comunicação e suas possibilidades, as políticas de gestão municipal permitem a construção de cidades modernas, como afirmado ainda por Lacerda et al (2000), que a metrópole do futuro deve ser pensada como possuindo uma rede de mobilidade única, constituída de dois fluxos básicos e complementares: o virtual (comunicações) e o material (transporte).

Todo este impacto no trânsito é amplificado pelo desenho do sistema viário brasileiro, que, com os incentivos dados ao uso do automóvel, criou demanda por investimentos massivos no sistema viário para atender ao fluxo crescente, como colocado por Ramis e Santos (2012):

A amplitude dos sistemas de financiamento atualmente existentes para aquisição de veículos no Brasil, aliada a uma postura cultural histórica das classes médias que coloca a posse do automóvel como símbolo de status, de absoluta mobilidade e “liberdade”, certamente aumentam suas vendas e, conseqüentemente, sua presença nas ruas. O dimensionamento preexistente dos sistemas viários somado ao crescente volume de veículos impacta a acessibilidade oferecida pela estrutura urbana, tornando-a pouco eficiente por privilegiar os deslocamentos por meio de veículos automotores, e desfavorece a mobilidade de pessoas por outros meios, impactando de maneira negativa esse aspecto da qualidade de vida.

A expansão da malha urbana para acomodar o crescente uso do automóvel é uma política pública de caráter regressivo, uma

vez que o público que usa o automóvel pessoal como meio principal de transporte possui uma renda muito mais elevada. Desta forma, a redução no fluxo material de transporte provocado pela mudança nos hábitos de trabalho pode ter como benefício ainda uma melhora no gasto público com a menor necessidade de gastos com expansão da malha urbana viária, permitindo maior foco ao transporte público.

A mudança nos padrões de deslocamento, tendo como externalidade positiva a redução dos impactos da urbanização na degradação do ambiente, facilita o direcionamento da política pública para o desenvolvimento urbano sustentável, importante objetivo da gestão urbana conforme colocado por Lacerda et al (2000):

Foi diante da ameaça representada pela excessiva degradação ambiental e da complexidade de intervir nas cidades que surgiu a noção de desenvolvimento urbano sustentável. Em suas linhas essenciais, significa um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de maior equidade social, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito às identidade socioculturais. (Lacerda et al, 2000):

Outra consequência natural da redução do trânsito provocada pela adoção do teletrabalho é a queda na poluição e seus efeitos negativo, como colocado por Carvalho e Barreirinhas (2006):

Quanto às questões ambientais, que na atualidade estão em plena discussão, é possível justificar a impulsão deste novo modelo de prestação de serviços, pois a redução dos veículos em circulação nas grandes cidades, especialmente em áreas de grande poluição do ar e congestionamento de tráfego é condizente com as expectativas de vida e de trabalho para o novo milênio, que busca construir um novo paradigma que integre o homem à natureza. (Carvalho e Barreirinhas, 2006)

Ao reduzir a necessidade de investimentos regressivos no transporte pessoal,

reduzir a poluição gerada pelo transporte diário e permitir maior flexibilidade aos cidadãos, o teletrabalho é importante fator para possibilitar que a gestão urbana desenhe políticas para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Caberá aos gestores observar o impacto real dessas tendências na administração municipal, especialmente observando a possibilidade de que as cidades que incentivarem o trabalho remoto podem se aproveitar de forma antecipada e proeminente de suas externalidades positivas, como a redução no congestionamento, acidentes de trânsito, poluição, racionalidade nos preços de moradias e redução da verticalização de áreas centrais.

Da mesma forma que a evolução tecnológica rearranjou as cidades com a introdução de arranha-céus e do transporte motorizada, é razoável esperar que esta tendência irá continuar com a disseminação das tecnologias da informação.

Políticas Públicas que incentivem empresas e órgãos públicos a adotarem o trabalho remoto podem ser verdadeiras vantagens competitivas para as municipalidades que as adotarem.

Em paralelo, é importante ainda que sejam observados e atendidos aqueles que serão impactados negativamente por esta tendência.

Um esvaziamento dos grandes centros urbanos em decorrência da adoção do teletrabalho põe em risco os diversos negócios que existem em torno de atender os trabalhadores, que se deslocam diariamente para os escritórios e consomem serviços e produtos perto de seus locais de trabalho. Para este grupo, é fundamental que a administração municipal desenhe políticas específicas, em especial para os pequenos negócios que po-

dem ficar inviáveis frente a esta tendência.

Finalmente, é importante que as populações mais vulneráveis, como os moradores de rua e trabalhadores informais sejam considerados nesta transição, com políticas que minimizem o impacto de centros urbanos esvaziados em sua subsistência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução tecnológica constante observada nas últimas décadas está abrindo novos horizontes na colaboração humana e permitindo que sejam reconsiderados os conceitos de trabalho, com efeitos consideráveis sobre o planejamento urbano.

O trabalho remoto, que antes existia de forma tímida e focalizada em alguns setores, como o de tecnologia, se expandiu fortemente como forma de adaptação à nova realidade imposta pela pandemia do COVID-19 e a necessidade de distanciamento pessoal.

Visto que o teletrabalho proporciona diversos benefícios no nível pessoal, empresarial e social, cabe aos planejadores urbanos considerar o impacto de sua disseminação nas políticas públicas, desenhando políticas que sejam alinhadas com o mundo moderno e digitalizando as cidades, proporcionando maior qualidade de vida aos cidadãos e maior produtividades para as economias através de uma melhor alocação de recursos públicos, sem deixar de atentar aos riscos e recompensas que esta tendência e as políticas desenhadas para adaptar as cidades a ela podem trazer às cidades e aos cidadãos.

Com isto, se fortalece a necessidade de profissionalizar as administrações e fortalecer a coleta e análise de dados, permitindo resposta rápida às mudanças ocasionadas na teia urbana pelas novas tendências tecnológicas, em especial a adoção do teletrabalho.

Referências

BARREIRINHAS, Andreia Lopes; CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de, 2006. Teletrabalho: o trabalho na era digital, Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/andreia_lopes_barreirinhas.pdf>

BARRETO, O. F. G.; SOUZA, M. R., 2017. As cidades digitais e o teletrabalho. Anais Do Congresso Brasileiro De Processo Coletivo E Cidadania, (4). Recuperado de <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/731>

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT - 1943.

TASCHETTO, Maira; FROEHLICH, Cristiane, 2019. Teletrabalho sob a perspectiva dos profissionais de recursos humanos do Vale do Sinos e Paranhana no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://ken.pucsp.br/ReCaPe/article/viewFile/39652/29651>>

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&comp=&ano=2006>

RAMIS, J. E.; SANTOS, E. A. (2012) Uso de automóveis e o caos urbano – considerações sobre o planejamento de transportes das grandes cidades. Journal of Transport Literature, vol. 6, n. 4, pp. 164-177. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S223810312012000400009&script=sci_arttext&tlng=pt>

ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier (2018). O teletrabalho: conceituação e questões para análise. Cad. EBAPE.BR [online]. 2018, vol.16, n.1, pp.152-162. ISSN 1679-3951. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/1679-395154516>>

ZANCHETI, S.; LACERDA, N.; DINIZ, F (2000). Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. Disponível em: <<https://www.eure.cl/index.php/eure/>>

Referências

[article/view/1211/308>](#)