

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

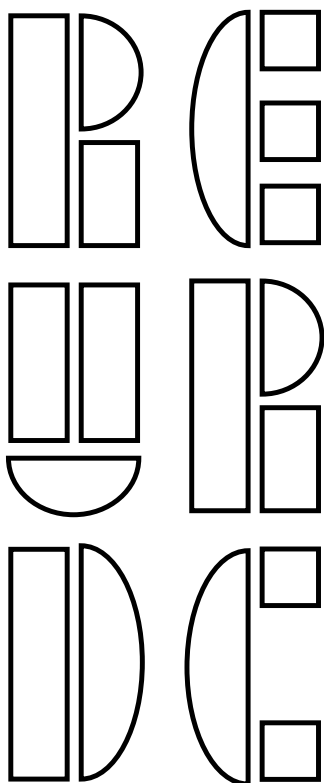
BELO HORIZONTE

Jupira Mendonça,
Luciana T. de Andrade,
Junia Ferrari e
Thiago Canettieri
(Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL



REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

BELO HORIZONTE

Jupira Mendonça
Luciana T. de Andrade
Junia Ferrari
Thiago Canettieri
(Orgs.)

Parte da pesquisa foi financiada com recursos da Emenda Parlamentar nº 14080018 do Deputado Patrus Ananias.



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



FAPERJ
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

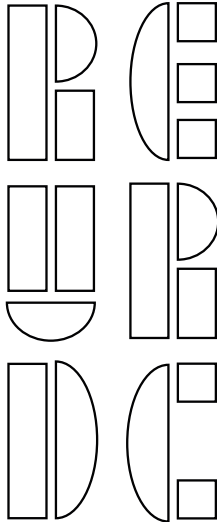


CAPES

DEPUTADO FEDERAL
PATRUS ANANIAS



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Técnico

Laís Grossi de Oliveira

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Jupira Mendonça, Luciana T. de Andrade,
Junia Ferrari e Thiago Canettieri
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Carina Castro
FOTOS INTERNAS Carina Castro
REVISÃO Clara Amorim
INFOGRÁFICOS André Victor

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B39

v. 13

Belo Horizonte [recurso eletrônico] / organização Jupira Mendonça ... [et al.]. - 1. ed. -
Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; epdf (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 13)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-765-4 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Belo Horizonte (MG). 2. Política urbana - Belo Horizonte
(MG). 3. Renovação urbana - Belo Horizonte (MG). 4. Livros eletrônicos. I. Mendonça,
Jupira. II. Série.


22-80821

CDD: 307.3416098151

CDU: 316.334.56:711.4(815.1)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
APRESENTAÇÃO	13
JUPIRA MENDONÇA, LUCIANA T. DE ANDRADE, JUNIA FERRARI E THIAGO CANETTIERI	
PARTE I - Como está a metrópole	23
CAPÍTULO 1 - A estrutura produtiva da RMBH nos anos 2010	27
ANDRÉ MOURTHÉ DE OLIVEIRA E CLÁUDIA JÚLIA GUIMARÃES HORTA	
CAPÍTULO 2 - A degradação do nível de emprego e renda da população da RMBH em menos de uma década	37
ANDRÉ MOURTHÉ DE OLIVEIRA E CLÁUDIA JÚLIA GUIMARÃES HORTA	
CAPÍTULO 3 - Condições de fiscalidade e autonomia tributária na RMBH	47
JOÃO VÍTOR LEITE RODRIGUES	
BOX I - A crise de governança na gestão da pandemia	56
RENATA SALLES	
CAPÍTULO 4 - O mercado informal de terras na RMBH Evidências a partir da fiscalização de parcelamentos irregulares (2009-2018)	59
JOÃO TONUCCI, DANIEL MEDEIROS DE FREITAS E SOPHIA GUARNIERI	
CAPÍTULO 5 - A segregação residencial na metrópole	69
LUCIANA T. DE ANDRADE, JUPIRA MENDONÇA E ALEXANDRE DINIZ	
CAPÍTULO 6 - Avanços e retrocessos da reforma urbana na mobilidade e acessibilidade na RMBH	79
ANA MARCELA ARDILA PINTO E ANDRÉ VELOSO	
BOX II - As desigualdades expostas pela pandemia da Covid-19	90
RENATA SALLES	
PARTE II - Como e para quem se governa	95
CAPÍTULO 7 - Metrópole, crise urbana e governança neoliberal	97
DANIEL MEDEIROS DE FREITAS E THIAGO CANETTIERI	

CAPÍTULO 8 – Parcerias público-privadas na RMBH	107
THAÍS NASSIF	
CAPÍTULO 9 – A dimensão política de uma operação urbana consorciada em Belo Horizonte	119
RENATO BARBOSA FONTES E LÉA GUIMARÃES SOUKI	
CAPÍTULO 10 – Descaminhos e retrocessos da regulação ambiental na RMBH	129
ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO, LEONARDO BATISTA DE ANDRADE, MARIANA ALMEIDA VENTURA E MARIANA BUBANTZ FANTECELLE	
CAPÍTULO 11 – Risco e vulnerabilidade ambiental na RMBH	139
ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO, CAROLINA MARIA SOARES LIMA, MARCOS FELIPE SUDRÉ SADLER, JULIANA NAZARÉ LUQUEZ VIANA E LETÍCIA CLIPES GARCIA	
CAPÍTULO 12 – Coalizões nos territórios minerados do vetor sul da RMBH	151
JUNIA FERRARI E GABRIELA COELHO	
CAPÍTULO 13 – Governança neoliberal ‘Licenciamento Social’ e Responsabilidade Social Empresarial nos territórios minerados	161
JUNIA FERRARI, RENATO BARBOSA FONTES E LÉA SOUKI	
CAPÍTULO 14 – Organizações sociais e mineração A ação da sociedade civil nos municípios minerados da RMBH	169
LAÍS GROSSI DE OLIVEIRA, MARIANA BUBANTZ FANTECELLE, GABRIELA COELHO E LAURA DE PAULA E SILVA	
CAPÍTULO 15 – Os conselhos de política urbana no vetor norte da RMBH	179
NATALIA AGUIAR MOL, BARBARA FRANÇA E ANA CLARA VARGAS	
CAPÍTULO 16 – Conselho deliberativo da RMBH Frágil arena de negociações e conflitos	189
JUPIRA MENDONÇA E MARIA LUISA MACHADO MARTINS	
CAPÍTULO 17 – A produção legislativa dos deputados estaduais e a formulação de políticas públicas para a RMBH ..	199
CARLOS ALBERTO ROCHA	
PARTE III – Disputas e avanços na construção da reforma urbana na RMBH	209
CAPÍTULO 18 – O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte Tensões, disputas e limites da luta	211
THIAGO CANETTIERI, TAÍS CLARK, JÚLIA BIRCHAL DOMINGUES, JUNIA FERRARI E MARINA SANDERS PAOLINELLI	

CAPÍTULO 19 – A política de urbanização de favelas em Belo Horizonte	225
ANA CAROLINA MARIA SORAGGI E SOPHIA GUARNIERI	
CAPÍTULO 20 – A experiência do PDDI e do macrozoneamento na RMBH	235
ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO	
CAPÍTULO 21 – A experiência de revisão dos planos diretores municipais após a elaboração do macrozoneamento da RMBH ...	243
DANIEL MEDEIROS DE FREITAS E JOÃO TONUCCI	
PARTE IV – Reivindicações e lutas urbanas na RMBH	253
CAPÍTULO 22 – Insurgências em movimento	
Trajetória das lutas por direito à cidade na RMBH (1995-2016) ..	255
RITA VELLOSO, PHILIPPE URVOY, CLARISSA CAMPOS, ELISA MARQUES, MARINA SANDERS PAOLINELLI, LISANDRA MARA SILVA, ISABELLA FLACH GOMES, ANA LAURA SOUZA VARGAS E RENATA NOGUEIRA	
CAPÍTULO 23 – Ocupações urbanas e transformações recentes na luta pelo direito à moradia na RMBH	267
MARINA SANDERS PAOLINELLI, THIAGO CANETTIERI E CARINA CASTRO	
CAPÍTULO 24 – Urbanismo feminista	
Uma proposta para a efetivação do direito à cidade na metrópole..	279
DANIELA ABRITTA COTA	
CAPÍTULO 25 – Raça, colonialidade e grafagens espaciais antirracismo	291
NATÁLIA ALVES DA SILVA	
CAPÍTULO 26 – Programa de formação de ativistas sociais na RMBH	
Uma experiência	299
BÁRBARA ANDRADE, CARINA CASTRO, JUNIA FERRARI, JUPIRA MENDONÇA, LETÍCIA NOTINI, MARINA SANDERS PAOLINELLI, RENATO BARBOSA FONTES, TAÍS CLARK E THIAGO CANETTIERI	
Diretrizes, demandas e construções	
Pela efetivação do direito à cidade	309
LISTA DE AUTORES	323
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	345

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado em Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

APRESENTAÇÃO

JUPIRA MENDONÇA
LUCIANA T. DE ANDRADE
JUNIA FERRARI
THIAGO CANETTIERI

apresentação

Belo Horizonte é uma cidade que nasceu marcada pela segregação e pela ocupação periférica. Desde seu plano original, não havia previsão de um espaço para abrigar seus trabalhadores nas áreas centrais, na época denominadas Zona Urbana. Às classes populares foram destinadas as áreas periféricas, na Zona Suburbana. O processo especulativo de retenção de terras começou muito cedo, e quinze anos após a inauguração da capital, enquanto a área central estava longe de ser totalmente ocupada, dois terços da população viviam fora dela, em loteamentos que se davam muitas vezes de maneira informal.

No processo de metropolização, ou seja, de maior interação entre a capital e a região vizinha, iniciado nos anos 1940, essa lógica se intensificou, abrangendo os municípios do entorno imediato da capital. Mais recentemente, a fragilidade das políticas habitacionais, mesmo em períodos de comprometimento do poder público e de muitos recursos, ficou explícita, com o crescimento persistente do déficit habitacional e a intensificação da organização de ocupações como alternativa de moradia. Assim, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi se consolidando como uma metrópole profundamente desigual.

Os movimentos sociais populares e grupos de técnicos organizados nas universidades e em entidades de classe vêm lutando, há muitas décadas, pela reversão deste quadro – a luta pela reforma urbana busca garantir a realização de princípios como: gestão democrática e participativa; distribuição justa dos benefícios da urbanização, da terra e da moradia, submetendo a ocupação e o uso do solo à sua função social; e inversão de prioridades no investimento público, promovendo mais bem-estar urbano a todas as regiões nas cidades. Garantir o direito à cidade, sujeitando a sua produção à lógica do bem comum e à experiência transformadora, é o princípio que orienta as diretrizes da reforma urbana.

Ainda hoje, a principal disputa permanece entre o capital imobiliário e o projeto de reforma urbana orientado pelo direito à cidade. Esta disputa expressou-se claramente no processo mais recente de discussão do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, aprovado em 2019. O processo foi intenso, desde a 4a Conferência de Política Urbana, em 2014, quando os princípios propostos para o Plano foram apresentados pela Prefeitura, e os empresários simplesmente se retiraram dos debates. Durante a discussão na Câmara de Vereadores, houve, por parte do setor imobiliário, uma campanha baseada em *fakenews*, como a falsa ideia de que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ou seja, a venda, pela Prefeitura, da possibilidade de construir acima do permitido, conforme determinadas regras) configuraria um imposto, além de ataques pessoais aos responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei enviado à Câmara. A mobilização de setores populares, com apoio de docentes e estudantes das universidades, contribuiu em grande medida para a aprovação do Plano, não sem concessões e regras de transição.

Outra expressão concreta dessa disputa é a ampliação das ocupações de terras e de prédios, como resposta ao alto custo da terra e da moradia e à fragilidade da política habitacional que, embora progressista no caso de Belo Horizonte, não conseguiu cumprir nem a meta estabelecida nas rodadas do Orçamento Participativo da Habitação, que veio sendo enfraquecido até não ser mais realizado. O novo Plano Diretor de BH (2019) reconheceu as ocupações como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e estabeleceu o coeficiente único de utilização do solo em toda a cidade, ou seja, a possibilidade de construir uma área edificada equivalente à área do lote, acrescido da Outorga Onerosa do Direito de Construir acima deste limite, cujos recursos são direcionados predominantemente para o Fundo Municipal de Urbanização. Mas, em outros municípios, há riscos de despejo,

apresentação

como em Santa Luzia, Ribeirão das Neves e Contagem (ver Relatório de Despejos/Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMBH e Defensoria Pública)¹.

No plano metropolitano também se observam contradições e disputas. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), finalizado em 2011, trouxe importantes propostas de políticas e programas associados à democratização da gestão e à redistribuição da renda no território metropolitano. Mas o PDDI não chegou a ser aprovado na Assembleia Legislativa, e atualmente o Governo Zema, em cuja administração a participação dos diferentes atores na governança metropolitana tem sido enfraquecida, vem revisando o plano, com praticamente nenhuma participação popular. Também a disputa em torno do chamado Rodoanel é um exemplo claro: o Governo Zema retomou o projeto, com recursos do acordo estabelecido com a Vale após a tragédia-crime em Brumadinho, e definiu um traçado da rodovia na RMBH que foi, de um lado, contestado principalmente pelo movimento ambientalista e, de outro, defendido pelo segmento imobiliário. Este último vê a obra como propulsora de novos loteamentos no território metropolitano, permitindo a este segmento a continuidade dos processos de loteamento dos espaços periféricos, na contramão das propostas do PDDI de promoção de uma ocupação compacta, isto é, mais concentrada e menos dispersa, aproveitando melhor a infraestrutura e os serviços existentes. A luta do movimento ambientalista e das comunidades tradicionais é para que a rodovia não destrua territórios protegidos, mananciais de água, quilombos e territórios importantes para as comunidades, como o cemitério de escravizados em Santa Luzia. O traçado proposto pelo Governo Zema ignora esses espaços metropolitanos, tão

¹ Documento completo disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1d-Fo-T74osRq9yEHFW6dSSySQXbjaey/view?usp=sharing>

importantes para as suas comunidades e para a proteção do meio ambiente.

Ainda no plano metropolitano, um importante conflito é aquele entre a atividade mineradora e a proteção ambiental. O episódio mais recente foi a aprovação no Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM-MG do licenciamento da empresa Tamisa para mineração na Serra do Curral, marco paisagístico da capital e da RMBH, parte integrante da Cordilheira do Espinhaço e região por onde passa importante adutora de água da Copasa. Ainda hoje, a resistência à mineração na Serra do Curral está ativa, com manifestações, ações na justiça e discussões também na Assembleia Legislativa. O capital minerário tem impacto na própria soberania local, com grandes propriedades e interferência nas políticas públicas, além das ações de “licenciamento social” (cooptação de movimentos sociais, projetos de “responsabilidade social” e ações de legitimação pública).

Este é o quadro em que se inserem as pesquisas do Núcleo RMBH do Observatório das Metrôpoles, que geraram as reflexões apresentadas neste livro. O objetivo de organizar um livro com textos curtos e de fácil leitura foi propiciar a discussão mais ampla possível sobre as condições para o exercício do direito à cidade, as contradições, os conflitos e os avanços no projeto da reforma urbana e os caminhos para fazer frente à governança neoliberal e aos recentes retrocessos na política urbana da região metropolitana e do país.

O livro é composto de quatro partes. Inicialmente, a Parte 1 (Como está a Metrôpole) mostra as atuais condições de vida urbana na RMBH e como a política de austeridade imposta pelo governo federal, desde meados da década passada, impacta a dinâmica metropolitana, do ponto de vista das condições econômicas, sociais e urbanas. Os textos apresentam um panorama no qual se situam as disputas pelo direito à cidade e a dinâmica metropolitana nos

apresentação

seus vários aspectos: as transformações recentes na estrutura produtiva e seus impactos no emprego e na renda; a problemática da mobilidade e da acessibilidade, sob os aspectos da governança metropolitana, da qualidade do transporte público e dos projetos de mobilidade ativa; a permanência do mercado informal de terras, que agrava os obstáculos para boa parte da população alcançar o direito à cidade e que constituem pauta recorrente das lutas pela reforma urbana; a continuidade de processos de segregação residencial, ainda que a mistura social se amplie nos territórios próximos às áreas centrais; as condições de fiscalidade – que é a arrecadação de receitas por parte do Estado por meio de impostos – e da autonomia tributária dos municípios metropolitanos, que vêm mostrando o aumento das disparidades regionais. Nesse quadro, a pandemia da Covid-19 ampliou as desigualdades sociais e evidenciou a crise da governança metropolitana.

A Parte 2 (Como e para quem se governa) discute o sentido da governança empreendedorista neoliberal, que faz parte da crise vivida hoje no país e no mundo e que implica ações estatais orientadas para beneficiar as empresas privadas. As reflexões iniciais mostram como as lógicas competitivas e de gestão privatizada, se amplamente usadas para a governança urbana, inviabilizam, em diferentes dimensões, os processos de reforma urbana e direito à cidade. Exemplos estão contidos em textos que discutem as Parcerias Público-Privadas, analisam o instrumento da Operação Urbana Consorciada, apresentam alianças de poder que excluem as populações impactadas pelas decisões pró-crescimento, os descaminhos e retrocessos na legislação ambiental e a implementação do investimento social privado nos territórios minerários da RMBH. São apresentadas ainda reflexões sobre o Conselho Deliberativo como uma frágil arena de negociação de políticas públicas na região metropolitana, que vem sendo ainda mais enfraquecida no Governo Zema, e o debate

sobre o comportamento do voto nos municípios metropolitanos e a atuação dos parlamentares estaduais.

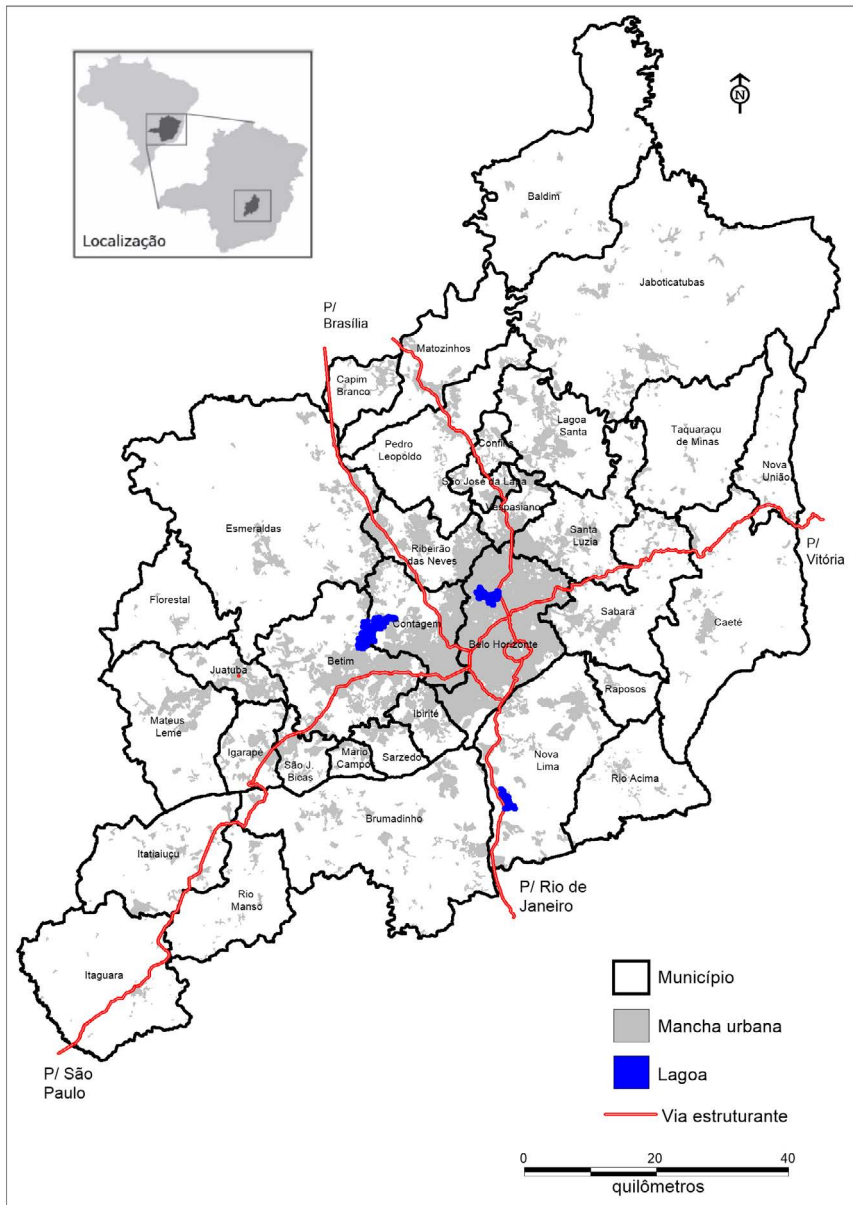
A Parte 3 (Disputas e avanços na construção da Reforma Urbana na RMBH) ressalta Belo Horizonte e a RMBH como palco de experimentos da reforma urbana. Apresenta reflexões sobre as experiências de luta pela aprovação do último Plano Diretor de Belo Horizonte, a trajetória da política municipal de urbanização de favelas em BH e a atuação da universidade na elaboração participativa de projetos na RMBH: PDDI, Macrozoneamento e, na sequência, 11 planos diretores municipais. São exemplos concretos de disputa pelo direito à cidade e pelos princípios da reforma urbana, em que a universidade pública tem cumprido papel importante, em consonância com as lutas populares.

A Parte 4 (Reivindicações e Lutas Urbanas na RMBH) apresenta um panorama recente das reconfigurações dos repertórios de luta: a trajetória das lutas urbanas por direito à cidade e pelo comum urbano na RMBH e, especificamente, as lutas dos movimentos populares de ocupação, que passaram por importantes transformações ao longo de sua história recente. Os textos mostram ainda um exemplo recente de parceria entre professores e alunos da UFMG e ativistas urbanos, na realização de um programa de formação em políticas públicas e direito à cidade, e discute a incorporação de pautas identitárias, como o urbanismo feminista e o antirracismo, na luta pelo direito à cidade.

Finalmente, o livro é concluído com diretrizes para retomar a Reforma Urbana e o Direito à Cidade na Metrópole, apresentando um conjunto de propostas construídas nas discussões entre os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles, os participantes do Curso de Formação de Agentes Sociais e Populares e, ainda, as propostas resultantes do III Fórum de Desenvolvimento Metropolitano: Reforma Urbana e Direito à Cidade na RMBH, realizado no dia 24 de setembro de 2022.

apresentação

Esperamos contribuir para o debate sobre o projeto de reforma urbana e o direito à cidade, fundamentalmente em relação à transformação do Estado em uma ferramenta de planejamento para o desenvolvimento urbano como dimensão do bem-estar. Em tempos de ascensão do conservadorismo e da tentativa crescente de enxugamento do Estado – não no seu apoio à iniciativa privada, que cresce a cada dia, mas no seu suporte aos grupos sociais desfavorecidos –, buscamos apontar os problemas do modelo neoliberal e apontar caminhos democráticos para se pensar a produção e a gestão da cidade.

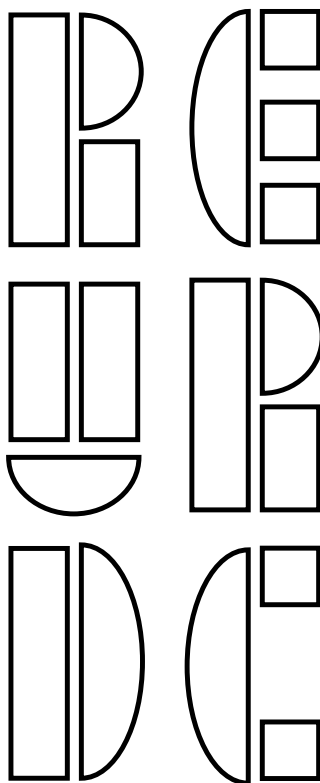


A Região Metropolitana de Belo Horizonte



PARTE I

Como está a
metrópole



A primeira parte deste livro, **Como está a metrópole**, apresenta uma visão ampliada da realidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) nos seus aspectos econômicos, da mobilidade e do acesso ao território. Em relação à estrutura produtiva, ao emprego e à renda, os textos discutem os efeitos do golpe de 2016 e da política ultraliberal na desaceleração da economia de Minas Gerais e, principalmente, da RMBH, tornando-a uma economia muito dependente da produção de bens primários, principalmente o minério de ferro. Em relação ao desemprego e à informalidade, são mostrados os seus maiores impactos sobre os grupos mais vulneráveis, assim como a inversão da tendência de queda da pobreza e da extrema pobreza, com o conseqüente aumento das desigualdades. Há várias discussões: um dos textos aborda a diversidade e a desigualdade em relação a um aspecto ainda pouco conhecido, o da fiscalidade. Além de evidenciar mais essas desigualdades na RMBH, o texto problematiza os seus impactos sobre a gestão municipal. Já outro conjunto de textos trata de fenômenos habitacionais, da segregação e da pandemia da Covid19, tendo como pano de fundo o território metropolitano. Os loteamentos informais na periferia são, simultaneamente, tanto a porta de acesso dos pobres à cidade, como também a expressão do crescimento da periferização da RMBH. A segregação na metrópole é abordada a partir das suas tendências atuais, de hipersegregação, de produção de territórios com maior mistura social e de continuidade da periferização. Outro tema dessa primeira parte é o da mobilidade e da acessibilidade, condições fundamentais para a garantia do direito à cidade. É explicitada a desarticulação metropolitana na questão da mobilidade, assim como as grandes desigualdades em relação a essas políticas entre os 34 municípios da RMBH. Essa parte conta ainda com dois boxes

sobre a pandemia. O primeiro aborda a crise de governança nacional que resultou no elevado número de mortes e alguns dos efeitos sobre a RMBH. O segundo aborda a relação entre a pandemia e as desigualdades metropolitanas: se o vírus chegou primeiro nos bairros mais ricos, foi nos mais pobres que ele mais se disseminou e matou.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 1

**A estrutura produtiva
da RMBH nos anos 2010**

ANDRÉ MOURTHÉ DE OLIVEIRA
CLÁUDIA JÚLIA GUIMARÃES HORTA

Desde os anos 1990, com os governos Collor e FHC, a política neoliberal se fortaleceu e gerou no país a retirada do Estado na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento. Apesar do discurso de eficiência do setor privado, a adoção plena dessa política significou, no caso brasileiro, desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da produtividade e reduzido dinamismo industrial. A distância que separa o Brasil das nações mais desenvolvidas aumentou. A maior abertura comercial e financeira da economia brasileira, em vez de ampliar sua competitividade, a diminuiu. O país deixou de produzir e exportar bens com elevado conteúdo tecnológico e acelerou a produção para exportação de bens de baixo valor agregado, como os minerais e agropecuários. Somado a isso, o vigoroso crescimento chinês, desde o final dos anos 1990, tem elevado a demanda e o preço dos produtos minerais e agrícolas, favorecendo o crescimento dessas exportações. Entretanto, essa expansão amplia os problemas ambientais e torna o país mais vulnerável às oscilações de preços desses bens.

Ao longo da primeira década deste século e nos primeiros anos da segunda, os governos Lula e Dilma iniciaram um conjunto de políticas públicas como estratégia para acelerar o crescimento e a promoção de algumas atividades relevantes no país. As aquisições feitas pelo governo como forma de incentivo de determinados setores produtivos; o uso das estatais para revitalização de setores como o metalúrgico, o naval, o de plataformas e o petroquímico; maior investimento público em infraestrutura e inovação; e políticas públicas de acesso à renda, capacitação e crédito, dentre outras, foram medidas que, segundo Nelson Barbosa, em *Dez anos de política econômica*, produziram forte geração de empregos, crescimento dos rendimentos reais médios e melhor distribuição de renda entre os trabalhadores. Apesar desse melhor quadro socioeconômico que prevaleceu

entre 2003 e 2014, dois pontos devem ser destacados. Primeiro, o país se caracterizava ainda pela elevada desigualdade regional e social do seu desenvolvimento e, segundo, a queda do preço das *mercadorias* agrícolas e minerais em 2014, associada ao tensionamento político, acabou desembocando no golpe de 2016 e no afastamento da presidenta Dilma. Os governos Temer e Bolsonaro trouxeram o retorno da pauta liberal de forma ainda mais radical e expressaram o poder dos grupos que, por meio do extrativismo, das finanças, concentração de terras e produção agropecuária, acumulam cada vez mais capital. Apontamos, em *Economia e mercado de trabalho de Belo Horizonte e sua inserção em Minas Gerais no período de 2006 a 2016*, que, como consequência dessa mudança de cenário político, várias políticas públicas e as ações que priorizavam a inclusão social foram desfeitas.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é refletir sobre como o golpe e a inflexão ultraliberal de 2016, ou seja, a chegada a este estágio mais avançado do capitalismo, impactaram a estrutura produtiva da RMBH. Essa região é um clássico exemplo da relevância econômica exercida pelo extrativismo mineral. A análise se fundamenta em três pontos: no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB)²; em como os principais setores de atividade contribuíram para o Valor Adicionado Bruto (VAB)³; e na análise sobre a evolução da massa salarial, isto é, a soma do valor dos salários dos trabalhadores, tanto dos empregados formalmente (com carteira de trabalho assinada), quanto de todos os empregos, inclusive o informal (sem carteira assinada). As informações aqui apresentadas se referem ao período de 2010 a 2019.

² Para entender melhor o que é o PIB, ver: https://www.youtube.com/watch?v=IVjPv33T0hk&list=PLAvMMJyHZEaE_gzGaoD5RkmCxO6rBexI6&index=5

³ O VAB é o valor em dinheiro que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) adiciona ao valor final de tudo que foi produzido em uma região/país. O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma dos VABs setoriais e dos impostos, e é a principal medida da produção de uma economia.

A tabela 1 apresenta a evolução do PIB de Minas Gerais e da RMBH entre 2010 e 2019. Tanto a economia do estado quanto da RMBH apresentaram forte redução da produção nos anos de 2015 e 2016, após períodos de crescimentos e/ou estabilidade. Nesse momento, o governo federal adotou uma política de forte redução de investimentos e demais gastos, associada a uma elevação de juros, o que também desestimulou consumo e investimento. Em Minas Gerais e na RMBH, também é importante destacar que, desde 2013 e como decorrência do evento Copa do Mundo da FIFA de 2014, muitas obras públicas tinham sido já entregues, e a construção civil já desacelerava. Além disso, houve a forte redução do preço do minério e a paralisação de várias minas em Mariana/MG, com conseqüente queda da produção extrativa mineral. Nessa conjuntura, foi instaurada uma ampla queda da atividade econômica no estado e na região metropolitana, resultando em menores níveis de vendas, empregos e salários, como indicamos em *Economia e mercado de trabalho de Belo Horizonte e sua inserção em Minas Gerais no período de 2006 a 2016*. Na seqüência, a economia mineira registrou recuperação a partir de 2017, entretanto o PIB de 2019 foi pouco superior ao de 2010. Para a RMBH, a redução ocorreu até 2018, e a recuperação em 2019 foi insuficiente para compensar as perdas registradas, sendo que o PIB foi inferior ao de 2010. Destaca-se que, comparados ao melhor momento da economia (2012-2014), o desempenho mais recente, tanto no estado como na RMBH, registraram patamares ainda mais baixos. A política ultraliberal implementada a partir de 2016 (que trouxe medidas como “teto de gastos públicos”, redução de gastos sociais, realinhamento de preços controlados pelo Estado em relação aos preços internacionais, reforma trabalhista, aceleração das privatizações/concessões públicas, entre outras) não favoreceu o crescimento e manteve elevadas taxas de desemprego, sendo parcialmente responsável pela

estagnação recente das economias de Minas Gerais e da RMBH. Por fim, a economia da RMBH perde participação no PIB de Minas Gerais, passando de 35,7% em 2010 para 31,0% em 2019.

O VAB permite analisar a composição do PIB segundo a contribuição de cada um dos setores de atividade econômica na produção da riqueza. A tabela 1, a seguir, apresenta o VAB segundo a contribuição dos setores agropecuária, indústria (de transformação, extrativa mineral e construção civil), serviços (comércio, alojamento e alimentação, transportes, serviços financeiros, comunicações, atividades imobiliárias e demais) e administração pública (segurança, educação e saúde públicas e seguridade social) para Minas Gerais e RMBH. A primeira observação é em relação à semelhança entre as estruturas econômicas mineira e metropolitana no período de 2010 a 2019, sendo importante ressaltar, porém, a diferença de nível entre a agropecuária do estado e a da metrópole. Mais especificamente, predomina o setor de serviços, crescente em ambos ao longo da década, registrando, nos últimos anos, aproximadamente 51% e 59%, respectivamente para Minas Gerais e RMBH. Por outro lado, a indústria teve sua participação relativa reduzida para ambos os espaços, apresentando similaridade e pequena recuperação, tanto da indústria de transformação quanto da extrativa mineral, nos anos mais recentes. A administração pública também cresceu, com maior intensidade para a RMBH, apesar de o percentual permanecer maior no Estado, sendo de 14,2% e 16,9%, respectivamente, em 2019. Com exceção da administração pública, a indústria (exceto a construção civil) é o setor que apresenta a maior remuneração média, a mais elevada qualificação média, a estrutura menos desigual de remuneração e o maior encadeamento produtivo, pois, de acordo com Bernardo Campolina e Anderson Cavalcante, em *Economia minerária e seu impacto urbano: desafios e contradições na Região Metropolitana de*

capítulo 1 | A estrutura produtiva da RMBH nos anos 2010

Belo Horizonte, demanda muitos materiais e tecnologia, vários serviços modernos (engenharia, jurídicos, financeiros, logística, comunicação, marketing, tecnológicos, etc.) e uma ampla rede de infraestrutura. Assim, a redução da participação desse setor no VAB de Minas Gerais e RMBH significa que esses espaços perdem “qualidade” e “densidade” da estrutura produtiva, situação agravada a partir do golpe de 2016.

Ano	PIB a preços reais (R\$1.000 de 2019)		Minas Gerais				RMBH			
	Minas Gerais	RMBH	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração pública	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração pública
2010	638.482.599,43	228.024.456,18	5,6	33,2	46,1	15,1	0,3	34,3	54,0	11,5
2011	654.319.359,33	225.282.343,72	6,8	33,2	45,3	14,7	0,3	34,3	53,7	11,7
2012	676.081.273,56	231.538.744,99	6,6	31,0	47,5	14,8	0,2	31,3	56,6	11,8
2013	679.233.538,75	231.408.538,91	5,6	30,6	48,6	15,2	0,3	30,7	56,9	12,2
2014	674.475.252,99	228.544.378,22	5,6	28,8	49,7	15,8	0,3	29,3	57,7	12,8
2015	645.718.305,26	214.053.258,31	5,3	26,1	51,3	17,2	0,3	26,7	59,1	14,0
2016	632.835.551,72	205.023.772,72	6,9	24,8	50,7	17,6	0,3	26,5	58,8	14,3
2017	643.371.487,52	201.566.859,24	5,7	25,4	51,0	17,8	0,2	25,6	59,2	14,9
2018	651.902.817,14	199.701.258,04	5,2	26,5	51,0	17,3	0,2	25,9	59,0	14,9
2019	651.872.684,36	202.405.512,68	4,6	27,1	51,4	16,9	0,2	27,0	58,7	14,2

Tabela 1 - Distribuição do Valor Adicionado Bruto segundo setores - Minas Gerais e RMBH, 2010 a 2019.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da FJP/MG.

O rendimento do trabalho é um importante indicador para avaliar a dinâmica de crescimento de uma economia na geração de bons empregos e elevação dos salários, ampliando o acesso a bens e serviços e a consequente elevação da qualidade de vida da sociedade. Analisando inicialmente o emprego formal, com fonte nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), são encontrados dados que indicam que o total dos rendimentos reais (massa de rendimentos) dos empregos formais das pessoas ocupadas em Minas Gerais e na RMBH cresceu nos primeiros anos

da década de 2010, com maior intensidade para o estado como um todo nos anos de 2013 e 2014. Como resultado da crise que se instalou no Brasil, ampliada pela política ultraliberal instaurada a partir de 2016, o total de rendimentos passou a registrar quedas sucessivas em praticamente todo o período seguinte, com maior magnitude na RMBH. Tomando como referência o ano de 2014 (que teve a mais elevada soma de rendimentos), o total de rendimentos em 2019 era 10% inferior na metrópole e 6% inferior no estado. Com isso, a RMBH perdeu representação no total dos rendimentos do estado, que era de 52,4% em 2010 e passou para 47,7% em 2019 (Tabela 2).

Ano	Emprego formal				Emprego formal e informal	
	RMBH		Minas Gerais		RMBH	Minas Gerais
	Remuneração	Renda média	Remuneração	Renda média		
2010	5.408.786.382,27	2.835,41	10.316.719.454,97	2.220,13	-	-
2011	5.785.562.037,50	2.947,66	11.113.524.129,24	2.290,99	-	-
2012	6.132.008.671,85	3.065,17	11.773.836.693,40	2.389,06	2.975,75	2.301,50
2013	6.266.804.875,24	3.151,62	12.427.030.605,54	2.457,35	3.099,00	2.370,75
2014	6.368.999.113,60	3.241,54	12.715.967.254,24	2.507,14	3.014,75	2.395,75
2015	5.873.545.177,53	3.273,77	11.923.120.789,85	2.473,10	3.041,00	2.382,25
2016	5.688.123.886,50	3.311,56	11.599.064.469,26	2.505,90	2.970,50	2.333,00
2017	5.816.095.174,57	3.378,50	12.093.412.571,18	2.567,10	3.039,25	2.376,75
2018	5.755.018.831,22	3.299,49	12.055.568.846,94	2.532,24	2.984,50	2.363,50
2019	5.707.556.013,12	3.192,25	11.966.642.039,73	2.464,29	2.921,50	2.378,50

Tabela 2 - Massa de rendimentos e renda média do setor formal e renda real média de todos os empregos para Minas Gerais e RMBH - 2010 a 2019.

Fonte: Elaborada pelos autores partir de dados da RAIS/MT e PNADc/IBGE.

Em relação à renda média real das pessoas ocupadas no mercado formal, foi possível observar um comportamento distinto: houve crescimento ao longo de praticamente todo o período, no caso da RMBH, e redução nos anos mais recentes (2018 e 2019), enquanto para Minas Gerais o crescimento se deu até o ano de 2014, permanecendo relativamente estável até 2017,

quando então também registrou quedas. A piora das condições salariais das famílias foi significativa nesse período. Para se ter uma ideia, as rendas médias na RMBH e em Minas Gerais em 2019, de R\$3.192,25 e R\$2.464,29, respectivamente, superavam apenas as rendas médias registradas nos anos de 2010 e 2011. Se considerarmos que o total de rendimentos caiu e a renda média registrou aumento em alguns anos após 2014, a hipótese, no caso da RMBH, é de que, com a crise, uma grande parcela de trabalhadores que recebiam rendimentos menores perdeu o emprego, não captado pela estatística “média”. O resultado disso foi uma queda da renda familiar e, conseqüentemente, maior restrição ao consumo, além de um impacto proporcionalmente maior sobre os trabalhadores de salários mais baixos e de menor qualificação. Como se trata de emprego formal, é importante destacar que a reforma trabalhista de 2017 foi realizada com o intuito de reduzir o custo da contratação e, dessa forma, ampliar a admissão por meio da carteira assinada (emprego formal). Porém, os dados aqui expostos contradizem esse argumento, pois, como indicado por José Krein em Flexibilização das relações de trabalho: insegurança para os trabalhadores, o emprego formal caiu, e isso significa que uma maior parcela de trabalhadores perdeu acesso às garantias trabalhistas, sendo vulnerabilizada e perdendo cada vez mais qualidade de vida, o que acometeu uma parcela importante de trabalhadores. Por fim, para muitas famílias e trabalhadores, a carteira de trabalho significa maior capacidade de acesso a crédito bancário de menor custo, como o crédito consignado, e a perda dela restringiu ainda mais esse acesso.

É interessante observar que o rendimento real médio de todos os trabalhos (formais e informais) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua do IBGE⁴, a preços

⁴ Foram calculadas médias dos quatro trimestres de cada um dos anos.

reais de dezembro de 2019, passou por uma evolução distinta quando analisado apenas o mercado formal. Após uma elevação em 2013 para a RMBH e Minas Gerais, a renda média de todos os trabalhos apresentou uma estabilidade nos anos seguintes. Já que, como visto anteriormente, a renda média do emprego formal cresceu um pouco no período de 2010 a 2019, é possível deduzir que a renda média do emprego informal caiu no estado e na RMBH. Além disso, em momentos de crise, os trabalhadores que perdem emprego com carteira de trabalho assinada buscam a sobrevivência em ocupações informais, e essa maior entrada de trabalhadores nesse mercado também favorece a redução da renda real. Aqui, cabe destacar que os trabalhadores informais são aqueles que se encontram em condições ocupacionais e sociais mais precárias, ou seja, a crise os atinge proporcionalmente mais.

Em síntese, o golpe de 2016 e a política ultraliberal adotada trouxeram uma desaceleração da economia da RMBH e de Minas Gerais, principalmente da primeira. Notamos, na pesquisa *Economia e mercado de trabalho de Belo Horizonte e sua inserção em Minas Gerais no período de 2006 a 2016*, que a indústria perdeu em ambos os espaços, mais significativamente a de transformação, tornando essas regiões mais dependentes da produção de bens do setor primário, principalmente os da extrativa mineral, e ampliando, assim, a relação de dependência dessas economias em relação à economia internacional. Outro indicador relevante da crise é a análise dos rendimentos, sinalizando que em 2019 eles voltaram aos patamares do início dos anos 2010. Se os rendimentos expressam a dinâmica de crescimento e as opções políticas do governo quanto à redistribuição da renda, nesse sentido, é perceptível o atual estágio de estagnação da economia brasileira, mineira e da RMBH, além dos elevados níveis de desemprego, evidenciando que as políticas de distribuição de renda não são mais priorizadas, nos diferentes níveis de governo: federal e estadual.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 2

**A degradação do nível de emprego e
renda da população da RMBH
em menos de uma década**

ANDRÉ MOURTHÉ DE OLIVEIRA
CLÁUDIA JÚLIA GUIMARÃES HORTA

O momento político e econômico vem trazendo crescentes desafios para o Brasil e suas regiões metropolitanas. Condição fundamental ao direito à cidade, o bem-estar dessa população encontra-se deteriorado pelos elevados e crescentes níveis de desemprego e ampliação das desigualdades sociais e de renda. Nesse sentido, o objetivo deste texto é analisar a evolução do desemprego e da desigualdade na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) nos anos 2010. A adoção da política ultraliberal a partir de 2016 significou cortes de recursos destinados à população em situação de vulnerabilidade (programas de transferência de renda focalizados, assistência social, educação, saúde etc.) e à cidade (moradia, saneamento, mobilidade etc.). Como consequência, o nível de desemprego e informalidade aumentou significativamente nesse período, com impacto distinto para grupos específicos, como mulheres, negros, jovens e aqueles de menor escolaridade. Esses grupos são, historicamente, detentores das menores rendas e ainda mais suscetíveis à perda dos postos de trabalho em época de crise econômica. Como resultado, na RMBH, como também no Brasil, a pobreza e a extrema pobreza invertem a tendência de queda constante observada até 2014, registrando, no período recente, nível extremamente elevado. Em resumo, com a inflexão ultraliberal em 2016, ou seja, a chegada a este estágio mais avançado do capitalismo, observa-se o crescimento da desigualdade, do desemprego e da informalidade, piorando as condições de vida da população, especialmente aquela mais vulnerável da RMBH.

A letra da música “Um homem também chora”, de Gonzaguinha, tem uma estrofe que diz “O homem se humilha, se castram seu sonho, seu sonho é sua vida, e vida é trabalho”. O trabalho não necessariamente permite uma vida digna a uma pessoa ou família, mas é uma condição necessária para viabilizá-la. Pensar a existência humana nas cidades passa também pela

discussão sobre o trabalho, sendo este um dos pilares para se sonhar e desejar o direito à cidade. Nesse sentido, o presente texto propõe discutir o que aconteceu com os indicadores de ocupação, desemprego, informalidade, subutilização da força de trabalho⁵ e o rendimento real médio⁶, todos eles segundo os atributos de sexo, faixa etária (de 16 até 29 anos e de 30 a 64 anos), cor (os negros são constituídos pelos pardos e pretos e os não negros pelos demais) e faixa de instrução (até médio incompleto, médio completo e mais), do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no período de 2012 a 2019. Os dados sobre desigualdade de renda (GINI e proporção da renda dos 10% mais ricos dividido pelos 40% mais pobres) se referem apenas ao trabalho principal, e o período se estende um pouco mais, indo de 2012 a 2021. Os dados utilizados são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNADc/IBGE).

Em relação ao crescimento da ocupação, a população ocupada na RMBH era de 2,54 milhões em 2012 e representava 72,4% da população em idade de trabalhar (de 16 a 64 anos), que totalizava 3,51 milhões. Em 2019 a população ocupada era de 2,60 milhões e correspondia a um percentual de 70,0%, ou seja, o crescimento ocupacional ocorreu a uma taxa inferior ao crescimento da população em idade de trabalhar. Isso representa uma região que perdeu dinamismo para gerar novas ocupações em relação à necessidade de sua população. No período aqui considerado, o ano de menor nível ocupacional foi 2017, com 64 mil postos a menos que o ano de 2012. Decompondo essa ocupação segundo o sexo, a expansão ocupacional foi menor para

⁵ A subutilização da força de trabalho incorpora, além do desemprego, aqueles que consideram estar trabalhando pouco e desejam trabalhar mais horas, bem como aqueles que desejam trabalhar, mas que no curto prazo estão desanimados com a busca devido à dificuldade de encontrar trabalho.

⁶ O rendimento real é o rendimento nominal deduzido pela inflação de um período.

os homens comparativamente às mulheres. Conforme análises sobre o impacto da crise de 2015/16, dois setores com elevada participação masculina foram muito atingidos, a saber, indústria e construção civil, sendo que o setor de serviços sentiu menos o impacto, e, dentro deste, os serviços sociais (saúde, educação e assistência social), pessoais e de administração pública são aqueles em que se encontram proporcionalmente mais mulheres. Considerando a ocupação segundo duas faixas etárias, de 16 a 29 anos e de 30 a 64 anos, ocorreu uma forte redução na ocupação da faixa mais jovem, de 16,7% entre 2012 e 2019, e crescimento na faixa seguinte. Em 2012, 64,5% dos ocupados eram da faixa de 30 a 64 anos, e em 2019 passaram para 71,8%, ou seja, a idade média dos ocupados se elevou. Em mercados em crise e/ou de baixo dinamismo, o desemprego acaba atingindo proporcionalmente mais os jovens. Outros dois atributos também apresentaram expansão na estrutura ocupacional da RMBH entre 2012 e 2019, a dos negros (de 60,5% para 67,7%) e a faixa de escolaridade com segundo grau e mais (58,6% para 67,7%). As políticas para ampliação do acesso dos jovens à escola e os programas de alfabetização para a população em geral, constituídas nas últimas décadas, favorecem essa elevação.

Considerando a taxa de desemprego na RMBH segundo os atributos selecionados, são percebidas algumas regularidades na distribuição dos custos da crise econômica e da política ultraliberal pós 2016. Apesar das taxas de desemprego terem crescido para ambos os sexos, a taxa feminina, além de ser maior, cresceu mais, comparativamente à masculina. Entre 2012 e 2019, a taxa dos homens passou de 5,8% para 7,2%, enquanto a das mulheres foi de 7,3% para 12,4%. A faixa etária mais jovem (16 a 29 anos) apresenta uma taxa de desemprego muito mais elevada comparativamente à menos jovem (30 a 64 anos), sendo que ambas também cresceram, a primeira saindo de 13,5% para

18,5% e a segunda, de 2,0% para 4,6% no período 2012 e 2019. O mercado de trabalho, quando em crise/estagnação, apresenta uma preferência por manter a ocupação dos mais qualificados e da(o)s chefes de domicílios, atributos mais comuns na faixa de 30 a 64 anos. Considerando a cor, percebe-se o impacto desigual desse indicador, pois os negros apresentaram taxas mais elevadas e foram proporcionalmente mais atingidos, já que a taxa de desemprego cresceu de 6,7% para 10,6% entre 2012 e 2019, enquanto a dos não negros passou de 5,3% para 4,6% no mesmo período. Por fim, considerando o atributo da faixa de escolaridade, percebe-se que o desemprego cresceu para ambas e de modo bastante semelhante, além de se aproximarem muito, ou seja, por serem faixas muito agregadas, não possibilitaram, para a variável desemprego, identificar peculiaridades entre os níveis de escolaridade.

A informalidade é um fator relevante para a compreensão da desigualdade existente no mercado de trabalho. Aqui ela é conceituada como os ocupados sem acesso à carteira de trabalho e sem contribuição à previdência e significa, nesse sentido, a ocupação que se aproxima mais da precariedade, pois acontece sem a cobertura social que a carteira de trabalho traz, além de ser mais vulnerável às mudanças socioeconômicas. Considerando a informalidade segundo os atributos, os dados sobre mercado de trabalho da RMBH sinalizam que as mulheres apresentam níveis mais elevados de informalidade comparativamente aos homens, sendo que no período 2012 a 2019 elas apresentaram ampliação da informalidade superior a dos homens, passando de 32,2% para 37,8%, enquanto os homens foram de 29,5% para 32,4%. Considerando as duas faixas etárias, ambas apresentaram expansão no período, porém a de 16 a 29 anos teve uma expansão muito superior e, em 2019, superava a de 30 a 64 anos na proporção de 37,6% a 33,9%, enquanto em 2012 as taxas de informalidade

capítulo 2 | A degradação do nível de emprego e renda da população da RMBH em menos de uma década

eram, respectivamente, de 29,1% e 31,6%. Considerando a cor da pele, os negros apresentam níveis mais elevados de informalidade comparativamente aos não negros, e na comparação entre 2012 e 2019 a diferença entre elas se ampliou, pois os negros passaram de 31,5% para 36,8%, enquanto os não negros, de 29,6% para 31,1%. Se em relação ao desemprego, as faixas de escolaridade não apresentaram diferenças significativas, considerando a informalidade essas diferenças são expressivas. Apesar de a informalidade ter crescido em ambas, a discrepância entre elas é muito grande. Como ilustração, a faixa até o ensino médio incompleto apresentava informalidade de 42,8% em 2012 e de 48,6% em 2019. Já para os ocupados com ensino médio completo e mais, esses percentuais foram, respectivamente, de 22,2% para 28,4%. Ou seja, o atributo isoladamente que mais caracteriza a informalidade na RMBH é o nível de escolaridade. Ressalta-se, entretanto, que, em geral, esse atributo vem associado ao sexo, à cor da pele e à idade, ou seja, estão mais propensas à informalidade as mulheres negras, mais jovens e de menor escolaridade.

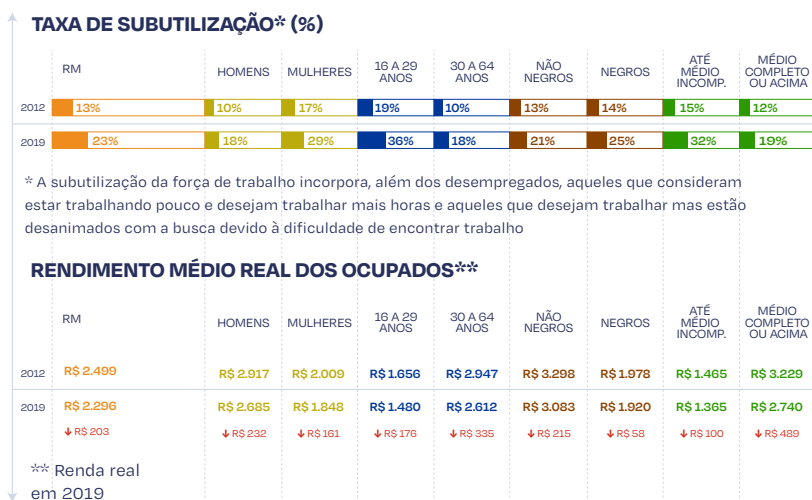
Um importante indicador de mercado de trabalho se refere ao que se denomina de taxa de subutilização da força de trabalho. Esta é composta pela desocupação, pelos subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e pela força de trabalho potencial (pessoas de 14 anos ou mais que não eram desempregadas nem subocupadas na semana de referência e que possuíam potencial de se transformarem em força de trabalho disponível no mercado, incluindo o desalento, isto é, a perda de esperança de encontrar emprego). Trata-se de um indicador mais amplo para inferir não apenas o desemprego, mas a subocupação em termos mais amplos. Considerando a taxa de subutilização da RMBH, ela cresceu de 13,4% para 23,4% entre 2012 e 2019. Decompondo essa taxa segundo os atributos, a subutilização da força de trabalho é maior para o sexo feminino, os mais jovens, os

de menor escolaridade e a população negra. Entre 2012 e 2019 esse indicador passou de 16,7% para 28,9% para as mulheres, sendo que para os homens passou de 10,4% para 18,3%. A subutilização é muito elevada para a faixa etária entre 16 e 29 anos, e no período aqui considerado passou de 18,5% para 35,5%, sendo que, na faixa de 30 a 64 anos, esse crescimento foi de 10,3% para 17,5%. Os negros apresentaram crescimento maior da subutilização entre 2012 e 2019, e neste último ano a taxa dos negros para esse indicador era de 24,6% e de 20,9% para os não negros. Por fim, a escolaridade é uma variável relevante para definir a dimensão da subutilização, pois aqueles com o ensino médio incompleto apresentaram forte crescimento da subutilização entre 2012 e 2019, de 15,2% para 31,8%, enquanto para o mesmo período os de ensino médio completo e mais passaram de 12% para 18,9%.

O rendimento real médio da RMBH também apresentou um comportamento ruim no período de 2012 a 2019, caindo um pouco mais de 8%. Considerando os atributos, os ocupados com ensino médio completo e mais e aqueles que se encontram na faixa etária de 30 a 64 (que são aqueles que apresentam médias de rendimento mais altas) apresentaram as maiores reduções de renda no período, respectivamente de 15,1% e 11,4%. Em 2019 o rendimento real médio dos ocupados com ensino médio e mais era de R\$ 2.740,00 e os de 30 a 64 anos de R\$ 2.612,00. O maior rendimento real médio era dos não negros, que, no período, também apresentou queda, porém menor, de -6,5%, sendo que em 2019 o valor era R\$ 3.083,00. A diferença deste rendimento para o dos negros era significativa, pois para o mesmo ano estes recebiam R\$ 1.920,00 em média. As mulheres também recebiam 31% menos comparativamente aos homens, em termos médios, em 2019.

capítulo 2 | A degradação do nível de emprego e renda da população da RMBH em menos de uma década

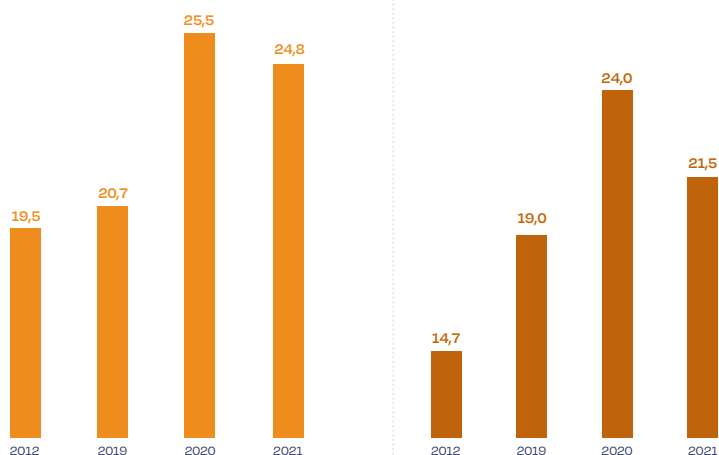
A DEGRADAÇÃO DO NÍVEL DE EMPREGO E RENDA DA POPULAÇÃO DA RMBH



DESIGUALDADE

Razão do rendimento entre 10% do topo e 40% da base***

***10% com as maiores rendas
40% com as menores rendas



POBREZA

Proporção de população vivendo em domicílios com rendimento do trabalho per capita abaixo de ¼ do salário mínimo

Os ocupados são constituídos pelos assalariados com e sem carteira, os “conta própria”, empregados domésticos e empregadores. Considerando os assalariados com e sem carteira de trabalho na RMBH, o desempenho foi melhor comparativamente aos ocupados em geral. Como exemplo, os com carteira apresentaram crescimento do rendimento real médio de 4,3%, e os sem carteira, de 12,8% entre 2012 e 2019. Mas é importante ressaltar que o rendimento médio dos sem carteira em 2019 era muito baixo, de apenas R\$ 1.225,00, e os com carteira, de R\$ 2.018,00. É importante lembrar que esses valores se referem à RMBH, e isso nos dá uma referência de quão baixo são esses rendimentos para o estado de Minas Gerais, pois no interior os rendimentos são, em geral, menores do que na região central do estado.

Por fim, um dos elementos centrais em termos de cidadania e bem-estar dos ocupados no mercado de trabalho se refere à desigualdade da renda. O indicador de desigualdade mais tradicional é o Coeficiente de Gini, comumente empregado como medida de grande diferença na distribuição de rendimento, que permite analisar o nível de desigualdade de renda da população tanto no espaço como no tempo. Esse varia de “zero” (os indivíduos têm renda igual) a “um” (toda a renda está concentrada num indivíduo). A série do Coeficiente de Gini foi constituída entre o 4º trimestre de 2012 e o 3º trimestre de 2021⁷. Em relação à evolução, os resultados apontam pequena redução da desigualdade desde o início do período até o 3º trimestre de 2015. A partir daí, registrou-se elevação até o 4º trimestre de 2018, caindo um pouco até o final de 2019 e, na sequência, voltou a subir e estabilizou em nível elevado no início de 2021. Outra maneira

⁷ Esses dados foram retirados do *Boletim Desigualdade nas Metrôpoles*, de autoria de André Salata e Marcelo Ribeiro, que está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/135RVComUpUWDizBv3g9ZXT4LKy1stgc6/view?usp=sharing>

de avaliar a desigualdade é comparar a evolução da razão entre o grupo populacional de maiores rendimentos (10% com maiores rendimentos) e o grupo de menores rendimentos (40% da população com os menores rendimentos). Apesar das variações, esse indicador aumentou continuamente, passando de valores próximos de 18 em 2013 para 25,5 em 2021, ou seja, aumentou a concentração de renda nos 10% mais ricos. Esse último mostra que a população do topo da distribuição ganhava, em média, 25,5 vezes mais do que a população da base da distribuição. A queda contínua do rendimento da população da base da distribuição acentua ainda mais o nível de vulnerabilidade dos indivíduos e das famílias, diminuindo a capacidade de atender às necessidades básicas de uma vida digna. Os indicadores apontam aumento da proporção de população vivendo em domicílios com rendimento do trabalho per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que passa de cerca de 14% em 2013 para 22% em 2020 e 2021.

A crise iniciada em 2015 e a inflexão ultraliberal de 2016 em diante produziram, na RMBH, uma reduzida capacidade de geração de ocupação, mantiveram níveis elevados de desemprego, informalidade e de subocupação, crescente desigualdade de renda e de famílias em condição de vulnerabilidade. Tais impactos atingiram desproporcionalmente as mulheres, negros, mais jovens e de menor escolaridade. A terminologia usual é dizer que a crise e a política socioeconômica implementada desde 2016 foram regressivas socialmente, atingindo mais os grupos vulneráveis da RMBH, e com reduzidas ou mesmo ausentes medidas compensatórias. Exatamente o oposto do direito ao trabalho digno, condição necessária à cidadania.

CAPÍTULO 3

Condições de fiscalidade e autonomia tributária na RMBH

JOÃO VÍTOR LEITE RODRIGUES

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é constituída por trinta e quatro municípios⁸ e, em termos populacionais, é a terceira maior RM do país, com algo em torno de 5.300.000 habitantes, representando cerca de 25% da população de Minas Gerais. Belo Horizonte, com 2.500.000 habitantes, Contagem, com 650.000 habitantes e Betim, com 425.000 habitantes, são os três maiores municípios e correspondem a pouco menos de 70% da população da RM. Taquaraçu de Minas, Rio Manso e Nova União, com população inferior a 6.000 habitantes, são os menores municípios. Dos 34 municípios, 11 possuem menos de 15.000 habitantes e 22 possuem menos de 50.000 habitantes. Apenas quatro municípios possuem mais de 250.000 habitantes (IBGE, 2018).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte apresentou, em 2018, um PIB (Produto Interno Bruto) da ordem de R\$190 bilhões de reais, sendo a capital Belo Horizonte responsável por cerca de 45% deste valor. Em termos de PIB *per capita* (indicador que fala da renda média por município), os municípios da RMBH apresentam uma variação muito grande, indo desde R\$163.700, no caso de Confins (maior PIB *p.c.* de MG e quarto maior do país), até R\$9.200 e R\$9.800, casos de Capim Branco e Esmeraldas, respectivamente.

Quanto à estrutura fiscal, temos que os municípios brasileiros são os entes federativos responsáveis pela provisão de grande parte dos serviços públicos urbanos. O transporte público, a coleta de resíduos, a educação básica, grande parte da gestão de saúde pública, além de diversas outras obras de infraestrutura urbana

⁸ Por ordem de inclusão da RMBH: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Santa Luzia, Sabará e Vespasiano (1973), Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme (1989); Juatuba, São José da Lapa e Sarzedo (1993); Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Confins (1995); Florestal e Rio Manso (1997); Baldim, Capim Branco, Itaguara, Matozinhos e Nova União (1999); Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas (2000); e Itatiaiuçu (2002).

são alguns dos exemplos de serviços que, em grande medida, são responsabilidades dos governos locais. A busca pela solução de problemas e pela melhor oferta destes serviços tem relação com as condições socioeconômicas dos municípios. Contudo, a estrutura de arrecadação fiscal ainda é bastante concentrada no Brasil, com a União arrecadando cerca de 70% do montante total, os Estados, 25% e os Municípios, apenas 5%.

São de competência municipal a arrecadação dos seguintes tributos: IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso, ISS – Imposto Sobre Serviços, Taxas – Coleta de Resíduos Sólidos, Poder de Polícia, Manutenção de Cemitérios, Contribuições – Custeio dos Serviços de Iluminação Pública e demais contribuições de melhoria.

As transferências constitucionais vindas dos governos estaduais e da União são os outros integrantes principais da receita dos municípios, sendo elas: Cota-parte do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – Atribuição Estadual, sendo que 25% da arrecadação são repassados aos municípios; Cota-parte do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – Atribuição Estadual, sendo que 50% da arrecadação são repassados aos municípios; Cota-parte do FPM – Fundo de Participação dos Municípios – Atribuição da União, correspondente a 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. O FPM é redistribuído aos municípios de acordo com a população dos mesmos. Há ainda a Cota-parte IOF-ouro, do ITR e IRRF retido dos servidores, cuja atribuição é da União, que devolve parte aos municípios; repasses redistributivos destinados ao SUS – Sistema Único e Saúde e ao FUNDEB – Fundo Nacional de Educação Básica; *royalties* de petróleo, gás e recursos hídricos, destinados aos municípios devidos.

Um aspecto a ser destacado dentre as finanças dos municípios é a importância da autonomia fiscal. A autonomia de um ente federativo, segundo princípios do federalismo clássico, pode ser compreendida a partir das relações de autodeterminação e descentralização em relação a um governo central. Trata-se, portanto, de elemento determinante para o equilíbrio federativo e para o exercício da governança entre os entes. A autonomia fiscal municipal, ou seja, a capacidade de um município gerar receitas tributárias próprias, possibilita uma gestão com relativa independência frente aos demais entes da Federação. Quanto maior a autonomia de um município, maior sua sustentabilidade fiscal e, conseqüentemente, maior é sua capacidade de investimento. E, regra geral, salvo exceções, a autonomia fiscal dos municípios tende a ser maior quanto maior é o tamanho de sua população e quanto mais complexa é sua estrutura econômica.

Podemos fazer uma caracterização fiscal dos municípios da RMBH por meio de dois indicadores, a *autonomia tributária* e a *devolução tributária*. O primeiro indicador diz respeito à relação entre a Receita Tributária Própria (os impostos e tributos municipais, como IPTU, ISS, ITBI, dentre outros) e a Receita Total Líquida. Já o segundo indicador diz respeito à relação entre as receitas que vêm da devolução tributária (cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota-parte do ITR, cota-parte do IOF-ouro e cota-parte do IRRF) e a Receita Total Líquida. Somando os dois indicadores, temos a autonomia tributária por base territorial. As análises aqui apresentadas foram feitas tendo por referência o ano de 2018, e os indicadores fiscais utilizados foram construídos por meio da base de dados do FINBRA (Finanças do Brasil), organizada pelo SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e dizem respeito a 32 dos 34 municípios metropolitanos. Matozinhos e Rio Acima, por ausência de dados disponíveis, não puderam ser incluídos

nas análises. Além dos dados fiscais, foram utilizados dados referentes à População (IBGE), PIB e Valor Adicionado Bruto (IBGE)⁹, Pobreza e Vulnerabilidade (CadÚnico) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, aferido pela Fundação João Pinheiro.

Por meio dos indicadores fiscais acima descritos, foram construídas categorias que, ao agrupar os municípios, compreendem diferentes estruturas orçamentárias, organizadas em termos de autonomia fiscal e devolução tributária. Para isso, foi utilizado um procedimento de identificação de grupos. Os dois indicadores fiscais (autonomia tributária e devolução tributária) permitiram agrupar os municípios, representando diferentes estruturas orçamentárias, a partir de procedimentos estatísticos¹⁰.

O primeiro agrupamento, que inclui os municípios de maior autonomia tributária da RMBH, é composto pelos municípios de Belo Horizonte, Betim, Confins, Contagem, Juatuba, Lagoa Santa e Nova Lima. Esse conjunto agrega os três maiores municípios da RMBH e representa cerca de 70% de sua população (média de 525.000 habitantes) e 80% do PIB. Apresenta uma autonomia tributária média de 28% e uma devolução tributária média da ordem de 35%, totalizando uma autonomia tributária por base territorial de 63%, ou seja, 63% da arrecadação média desses municípios vêm de uma dinâmica econômico-fiscal própria. É o agrupamento que apresenta o maior PIB *per capita* médio – R\$50.389,00 – o menor percentual de população pobre ou

⁹ O Valor Adicionado Bruto é, segundo o IBGE, a contribuição ao Produto Interno Bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor bruto de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

¹⁰ Foi feita uma análise de *cluster*, pelo método *k-means* básico - esse procedimento objetiva encontrar grupos de valores das variáveis cujas médias se distanciem o máximo possível entre si, tendo por referência um número de grupos previamente definido. Para melhor compreensão do comportamento dos dados analisados, estes foram organizados em quatro grupos.

extremamente pobre (renda familiar *per capita* inferior a R\$168,00), 16%, e o maior índice médio do IMRS, 0.645.

Estatísticas Descritivas	Autonomia Territorial	Devolução Tributária	População	Pobres ou extremamente pobres	PIB pc	IMRS
Mín	9%	22%	5.718	8%	R\$ 10.246,91	0,589
Mediana	32%	31%	63.359	13%	R\$ 36.759,66	0,657
Max	38%	52%	2.501.576	26%	R\$ 163.730,37	0,724
Média	28%	36%	526.309	16%	R\$ 50.389,62	0,645
DesvPad	12%	12%	907.808	7%	R\$ 52.650,77	0,051

Tabela 1 - Municípios de Maior Autonomia Fiscal.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da FINBRA/IBGE/CADÚNICO/FJP.

O segundo grupo é composto pelos municípios de Brumadinho, Igarapé, Itatiaiuçu, Pedro Leopoldo, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano. Eles têm uma autonomia tributária média de 14,6%, uma devolução tributária de 28,5% e uma autonomia tributária por base territorial de 43,1%, números inferiores aos apresentados pelo primeiro grupo. A população média é de cerca de 75.000 habitantes (13% da população da RMBH), e esses municípios representam o conjunto que tem, na composição de seu Valor Adicionado Bruto (VAB), a maior fatia derivada da indústria, com participação média desse setor da ordem de 40% (a indústria, nos outros agrupamentos, representa cerca de 20% do VAB). O PIB *per capita* destes é de R\$39.100 (representando 9% do PIB da RMBH), e o percentual de população pobre ou extremamente pobre é de 17,5%. O IMRS médio verificado é 0.607.

capítulo 3 | Condições de fiscalidade e autonomia tributária na RMBH

Estatísticas Descritivas	Autonomia Territorial	Devolução Tributária	População	Pobres ou extremamente pobres	PIB pc	IMRS
Mín	8%	23%	11.037	11%	R\$ 16.245,12	0,584
Mediana	14%	29%	42.246	16%	R\$ 21.561,12	0,602
Max	22%	34%	218.147	23%	R\$ 140.310,70	0,661
Média	15%	29%	76.777	17%	R\$ 39.123,32	0,607
DesvPad	4%	4%	68.654	5%	R\$ 40.830,98	0,024

Tabela 2 - Municípios de Autonomia Fiscal Intermediária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da FINBRA/IBGE/CADÚNICO/FJP.

O terceiro grupo conta com os municípios de Baldim, Caeté, Esmeraldas, Ibitaré, Itaguara, Jaboticatubas, Mateus Leme, Ribeirão das Neves e São Joaquim de Bicas. Representam cerca de 15% da população da RMBH e 10% de seu PIB. A autonomia tributária média deste grupo é de 13%, a devolução tributária é de 21% e a autonomia tributária por base territorial é de 34%. A porcentagem da população pobre ou extremamente pobre alcança 20%, e o IMRS do grupo é de 0.603.

Estatísticas Descritivas	Autonomia Territorial	Devolução Tributária	População	Pobres ou extremamente pobres	PIB pc	IMRS
Mín	10%	15%	7.851	7%	R\$9.832,71	0,497
Mediana	12%	22%	44.377	20%	R\$13.417,84	0,601
Max	18%	25%	331.045	30%	R\$111.562,61	0,692
Média	13%	21%	87.799	20%	R\$25.116,54	0,603
DesvPad	3%	4%	105.775	8%	R\$32.633,94	0,063

Tabela 3 - Municípios de Autonomia Fiscal Média-Baixa.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da FINBRA/IBGE/CADÚNICO/FJP.

O último grupo é composto pelos municípios de menor autonomia fiscal. Conta com os municípios de Capim Branco, Florestal, Nova União, Mário Campos, Raposos, Rio Manso e Taquaraçu de Minas. Representam somente 2% da população da RMBH (população média de 14.300 habitantes) e 1% do PIB (PIB *per capita* médio de R\$18.000). Se, por um lado, a devolução

tributária desse grupo é de 20%, similar ao do conjunto anterior, por outro, a autonomia tributária é de somente 6%, ou seja, são municípios altamente dependentes das transferências, em especial das que não tem por base a dinâmica econômica local. O IMRS desse agrupamento é o mais baixo dentre os quatro, de 0.554, e o percentual de pessoas pobres ou extremamente pobres, tal qual o anterior, é de 20% da população.

Estadísticas Descritivas	Autonomia Territorial	Devolução Tributária	População	Pobres ou extremamente pobres	PIB pc	IMRS
Mín	3%	16%	4.055	10%	R\$ 9.197,33	0,46
Mediana	6%	20%	9.679	20%	R\$ 14.769,81	0,568
Max	8%	25%	30.798	33%	R\$ 45.494,80	0,625
Média	6%	20%	14.352	20%	R\$ 18.605,74	0,554
DesvPad	1%	3%	10.577	8%	R\$ 12.623,75	0,052

Tabela 4 - Municípios de Menor Autonomia Fiscal.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da FINBRA/IBGE/CADÚNICO/FJP.

A análise feita por meio da caracterização fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte mostra a desigualdade de condições entre os municípios da região metropolitana e permite inferir que a autonomia fiscal destes municípios está correlacionada com indicadores demográficos, econômicos e sociais. Os municípios mais autônomos, regra geral, são os que apresentam maior população, maior produção econômica, menor percentual de população pobre ou extremamente pobre e maior qualidade de vida, evidenciando também, por outro lado, as desigualdades entre municípios.

Essas diferenças e desigualdades intermunicipais, por sua vez, também impactam na gestão metropolitana. A dinâmica metropolitana pressupõe problemas comuns a serem encarados por entes distintos, com condições fiscais distintas e, muitas das vezes, sem incentivos para tomadas coletivas de decisões e/ou gestões cooperativas. Pelo contrário, os mecanismos fiscais dos

municípios metropolitanos reproduzem e tendem a aumentar as desigualdades, não incentivando a cooperação para a resolução de problemas comuns. A busca por maior autonomia tributária é fundamental para o aumento do potencial de investimentos, porém outra faceta de grande importância para a resolução dos problemas fiscais metropolitanos é a busca por estratégias cooperativas de gestão e administração urbana.

BOX I

A crise de governança na gestão da pandemia

Renata Salles

Não há somente um fator específico que dê conta de explicar como ocorreu a expansão da pandemia de Covid-19 pelo território urbano, mas é possível afirmar que alguns aspectos influenciaram tanto na disseminação do vírus quanto no controle da doença. Um deles é a governança. Desde o início da crise sanitária mundial, a existência de um conflito federativo caracterizado pela ausência de uma coordenação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) demarcou o campo das relações intergovernamentais em nosso país. Referimo-nos a uma crise de governança que se ampliou e foi agravada pelo posicionamento negacionista e anticiência do presidente Jair Bolsonaro, fato que tende a prolongar ainda mais os danos causados pela doença a toda população.

Diante desse cenário de negligência, muitos prefeitos e governadores assumiram a liderança no combate à pandemia sem o respaldo do governo federal, aumentando as tensões entre as diferentes esferas do governo e admitindo múltiplas tarefas, como a implementação de medidas restritivas de controle social e a logística de vacinação. Nesse sentido, temos um quadro conflitante de enfrentamento da pandemia, com as lideranças municipais e estaduais agindo de forma isolada para promover políticas públicas emergenciais.

Com relação à RMBH, temos também a ausência de uma governança metropolitana capaz de articular medidas regionais, seja na área da saúde, para otimizar os atendimentos hospitalares, por exemplo, seja na prestação de apoio aos grupos mais vulneráveis da população através de políticas de proteção

BOX I

social. Além disso, devido à autonomia dos municípios e suas distintas capacidades técnicas e financeiras, foi possível observar diversos cenários no âmbito metropolitano. Alguns municípios, alinhados com o discurso negacionista do governo federal, adotaram um pequeno número de medidas restritivas para conter o vírus, enquanto outros implementaram regras mais rígidas de isolamento social e de funcionamento do comércio, em alguns momentos específicos, seguindo as recomendações da ciência.

No caso de Belo Horizonte, as atribuições legais da prefeitura municipal permitiram certa autonomia na gestão da pandemia com relação aos governos estadual e federal. Mas o período foi assinalado por diversos conflitos políticos, como no caso do prefeito da capital, Alexandre Kalil, com o governador do estado, Romeu Zema, este mais alinhado com o presidente Bolsonaro. A disputa política entre as respectivas lideranças afetou inclusive a dinâmica de vacinação na capital, que foi interrompida por uma semana em junho de 2021 devido ao atraso do governo estadual no repasse de uma remessa de doses de vacina.

Dessa maneira, a pandemia fez emergir um quadro de crise de governança a nível nacional que contribuiu para a disseminação do vírus pelas nossas cidades. No entanto, os grupos sociais mais afetados têm sido aqueles mais vulneráveis em termos socioeconômicos, que, diante da falta de políticas assistenciais, ficam sujeitos às consequências mais graves da doença: as mortes.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

O mercado informal de terras na RMBH

Evidências a partir da fiscalização
de parcelamentos irregulares (2009-2018)

JOÃO TONUCCI
DANIEL MEDEIROS DE FREITAS
SOPHIA GUARNIERI

Introdução

As metrópoles do capitalismo em países periféricos são caracterizadas pela grande desigualdade social, má qualidade das habitações e por diversos arranjos informais de acesso à terra e à moradia. No caso das metrópoles latino-americanas, uma das principais formas de acesso dos pobres à cidade é o mercado informal de casas e terrenos em favelas, ocupações ou loteamentos informais. Os loteamentos informais (também conhecidos como loteamentos populares, irregulares ou clandestinos), tema que iremos discutir neste texto, resultam da divisão e venda informal de terrenos localizados nas bordas das cidades e são uma das principais formas de crescimento urbano sobre as áreas rurais. Ao longo de nossa história, a urbanização que resulta dessa forma de loteamento agrava os obstáculos de boa parte da população ao direito à cidade, e sua regularização é uma pauta recorrente das lutas pela reforma urbana em todo o país.

De modo geral, a produção desses loteamentos informais inclui as seguintes etapas: primeiro, o loteador negocia os terrenos com seu proprietário original a um preço um pouco superior ao preço da terra rural; em seguida, ele define o desenho dos lotes, as ruas e a infraestrutura mínima; e, por fim, vende os terrenos aos futuros moradores, para que eles possam construir suas casas. Às vezes, o próprio loteador chega a criar uma organização de moradores para ajudar na construção dos bens coletivos ou organizar reivindicações junto às autoridades. O preço dos terrenos não é muito caro em relação aos loteamentos formais, mas é alto em relação ao preço da terra rural, ou seja, o lucro é suficiente para cobrir os custos com a infraestrutura, sobretudo considerando que a infraestrutura é construída de forma precária.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), esse mercado de loteamentos informais começou a crescer na década

de 1950 e contribuiu muito para a expansão das periferias com infraestrutura precária, onde as moradias são autoconstruídas pelos próprios moradores, como pode ser observado nos estudos pioneiros do Plambel e de Heloisa Costa, nas décadas de 1970 e 1980. Em *Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH* (2011), os autores Magalhães, Tonucci e Silva deixam claro que, na década passada, o crescimento do mercado imobiliário formal no Brasil foi sustentado pela ampliação de acesso ao crédito e pelo aumento da renda dos trabalhadores, fazendo com que parcelas da população que eram excluídas do mercado formal tivessem acesso a ele. No entanto, o aumento da desigualdade e da crise social, política e econômica desde 2015, intensificadas pelo crescimento do conservadorismo neoliberal e o consequente desmonte de políticas públicas e pela pandemia da Covid-19, colaborou para a reafirmação dos interesses dos que já detêm o poder econômico e político, para a escalada de conflitos pela terra e para o agravamento do quadro social e econômico que colocam em xeque o direito à moradia e à cidade.

Iniciada em 2018, a pesquisa “Mercados populares/informais do solo urbano na expansão periférica da RMBH” procurou investigar as estruturas, os agentes e as dinâmicas do mercado informal de terras nas periferias. Para isso, a pesquisa articulou autores e autoras com foco no Brasil e na América Latina, que estudam a economia política urbana e o mercado imobiliário (Pedro Abramo, Samuel Jaramillo, Julio Calderón); as relações entre propriedade, moradia e informalidade (Raquel Rolnik, Edésio Fernandes, James Holston); e a urbanização periférica e a autoconstrução (Teresa Caldeira, Ermínia Maricato, Denise Morado). A pesquisa dialoga ainda com trabalhos sobre os processos de neoliberalização e financeirização (Luiz Cesar Ribeiro, Manuel Aalbers, Neil Brenner); urbanização extensiva e suburbanização (Roberto Monte-Mór, Roger Keil, Edward Soja);

e economia popular, solidária e outras economias (Milton Santos, José Luis Coraggio, Veronica Gago).

De modo mais específico e próximo aos resultados apresentados neste texto, nos valem da análise de Samuel Jaramillo sobre quem ganha e quem perde com a valorização do preço da terra quando ocorre a passagem do solo rural para o solo urbano por meio do loteamento informal. Já da obra de Julio Calderón, estamos trazendo a discussão das relações sociais “cara a cara” estabelecidas entre os agentes que atuam no loteamento informal, o que garante maior flexibilidade aos pagamentos, aos sistemas informais de crédito e dá mais segurança aos compradores. Estudamos ainda as pesquisas de Pedro Abramo, para entender como algumas práticas comerciais “pré-modernas” possibilitam o que o autor chama de “personalização opaca”, que é um aspecto de grande relevância no ajuste da oferta às preferências dos compradores, por exemplo, em relação à capacidade de pagamento. Nesse sentido, Jaramillo complementa que o loteador informal de origem popular compartilha traços culturais e sociais com seus clientes, gerando práticas adaptadas e a constituição de redes extensas e complexas.

Em relação à metodologia, a pesquisa utiliza principalmente a sistematização e análise de três bancos de dados disponibilizados pelo poder público: os processos de anuência prévia (2000-2018); os processos de fiscalização de parcelamentos irregulares (2009-2018); e os autos de fiscalização correspondentes (com informação qualitativa, histórico do projeto, irregularidades encontradas, fotos, etc.). A análise desse material permitiu avançar para uma primeira classificação dos agentes loteadores, ou seja, quais os tipos e grupos de loteadores que foram mais fiscalizados na RMBH nesse período. Mais tarde, realizamos um conjunto de entrevistas com agentes do setor público e privado, conversas complementadas por pesquisas de informações mais específicas sobre o mercado de loteamento informal e pesquisas de campo.

Sobre o mercado de loteamento informal na RMBH

Na RMBH, as características dos loteamentos informais são resultado da combinação entre as práticas adotadas pelo setor imobiliário e a atuação do Estado na execução da infraestrutura urbana, seja na forma como faz a regulação, seja no modo como atua na construção de moradia. Desde 2009, a criação de um novo arranjo de gestão metropolitana alterou o modo como são aprovados os novos loteamentos, a chamada anuência prévia, e alterou também o modo como é feita a fiscalização do uso do solo. Neste novo arranjo, a Agência RMBH passou a ser responsável pela aprovação dos novos loteamentos (anuência prévia), pela fiscalização do cumprimento das regras de planejamento e pela aplicação de penalidades. De modo geral, a fiscalização identifica e penaliza: (i) parcelamentos realizados sem pedido de anuência prévia; (ii) parcelamentos feitos em desconformidade com o projeto aprovado; (iii) descumprimento de ordem administrativa; (iv) publicação de propaganda enganosa de algum parcelamento que não esteja aprovado; e (v) descumprimento às normas de parcelamento. Na avaliação de um técnico entrevistado, esse quinto tipo é o mais abrangente, incluindo os casos de penalização por infraestrutura incompleta e loteamento realizado em zona rural. No entanto, o número insuficiente de fiscais, a demora nos processos e a falta de informação foram os principais problemas mencionados pelos entrevistados, o que faz com que apenas de 5% a 10% dos empreendimentos notificados sejam de fato regularizados.

A fiscalização é geralmente demandada por dois órgãos: a própria Agência RMBH (51% dos casos) e o Ministério Público de Minas Gerais (37% dos casos), com pouca atuação das prefeituras (7% dos casos). A motivação que deu início aos processos também é concentrada em dois casos: fiscalizações de rotina da Agência RMBH (51% dos casos) e recebimento de denúncias

(47% dos casos), muitas delas encaminhadas primeiramente ao Ministério Público. A distribuição das ocorrências de fiscalização por tipo de loteador revela uma concentração de notificações às empresas do setor (42%) e pessoas físicas (40%), mas com uma participação relevante também do próprio poder público (13%), sendo que esses últimos em sua maioria são empreendimentos originalmente de origem particular cuja responsabilidade em algum momento foi assumida pelos municípios.

As notificações ocorrem com frequência entre os loteadores de zonas rurais para fins urbanos (que vendem frações da área rural a um custo baixo e, em seguida, mudam-se para outras regiões em busca de novas terras); e entre as empresas de loteamentos populares mais antigas. O baixo valor da multa e a fragilidade da fiscalização acabam motivando a repetição da irregularidade. Além disso, foram mencionadas diversas práticas de favorecimento entre loteadores, famílias tradicionais e grupos políticos locais e regionais. Para alguns municípios menores, foi relatada uma estreita ligação entre as elites locais, “famílias que são donas da cidade”, e o mercado de loteamentos informais.

Sobre a distribuição dos loteamentos informais na RMBH, observamos uma diferenciação entre empreendimentos de maior porte, mais comuns no vetor norte, e empreendimentos menores, distribuídos principalmente nos vetores oeste e nordeste de crescimento da região metropolitana. A conversa com os técnicos nos permitiu diferenciar: (i) municípios onde a expansão urbana ocorre por conta da recente valorização do solo e melhor disponibilidade de infraestrutura; (ii) municípios com pressão para criação de novos condomínios residenciais fechados e áreas para chácaras, sítios etc.; (iii) municípios com maior recorrência de parcelamentos irregulares e precariedade de infraestrutura; e (iv) municípios onde a extensão do território atrai empreendimentos desconectados da sede urbana.

Os primeiros resultados da pesquisa mostram maior concentração de loteamentos informais nos vetores sul e norte da RMBH, confirmando o crescimento urbano informal lado a lado com a expansão urbana que ocorre por meio de construções regularizadas e comercializadas pelo mercado formal. A análise dos agentes envolvidos revela uma elevada recorrência de empresas imobiliárias e pessoas físicas (provavelmente proprietários), atuando principalmente nas áreas rurais. Parece não haver agentes de atuação ampla, mas uma dispersão de agentes em suas respectivas áreas de atuação, onde alguns se articulam às redes locais de poder.

Muitos dos empreendimentos penalizados são de loteamentos fechados do tipo condomínio voltados à população de alta renda, o que nos faz questionar a associação imediata do informal ao popular. Outra questão relevante a ser pontuada é que há muitos loteamentos cujos lotes não são comprados para utilização imediata, seja pela incapacidade do comprador de construir imediatamente, seja porque o objetivo da compra é uma venda futura (prática conhecida como “especulação imobiliária”). Dessa maneira, há uma expansão nas áreas periféricas com uma grande quantidade de lotes vagos e descontinuidades nesses espaços. Além disso, outros processos em curso reforçam essa característica, por exemplo, a compra de imóveis como segunda residência ou forma de investimento, e a atuação desigual e fragmentada do estado e municípios.

Conclusões

De modo geral, a equipe de fiscalização da Agência RMBH que foi entrevistada relata insuficiência de recursos e de pessoal para dar conta da totalidade do território a ser fiscalizado. Também relatam que existe maior preocupação com a aprovação de novos

empreendimentos do que com a fiscalização dos existentes. Por fim, explicam que o baixo valor das multas cobradas, os longos prazos de recurso, a busca por acordos de regularização em vez de realizar punições e a dificuldade de obtenção de documentos acaba contribuindo para a baixa efetividade da fiscalização. Dessa forma, a fiscalização do solo urbano realizada pela Agência RMBH parece ter pouco efeito prático. Ao contrário, as rigorosas restrições urbanísticas e ambientais exigidas pela urbanização formal acabam pressionando para que uma parcela do mercado popular continue operando na informalidade.

Por fim, os dados confirmam que o lançamento de loteamentos informais aumentou durante o crescimento imobiliário de 2007-2014, provavelmente por ser uma alternativa mais barata comparada ao mercado formal e devido à exclusão de parte da população do acesso a crédito ou ao Minha Casa Minha Vida. Essa prática parece ainda ter se mantido ou mesmo ampliado desde a crise iniciada em 2015, pois requer menor exigência de dinheiro a ser investido e porque há um empobrecimento crescente da população trabalhadora, somada à desestruturação das políticas habitacionais. Um agente entrevistado observou que, devido à crise, os pedidos de aprovação caíram bastante, enquanto a fiscalização começou a receber mais demandas. Em relação ao processo de expansão, pode-se dizer que os novos loteamentos confirmam a dinâmica de urbanização periférica precária como principal meio de avanço do urbano sobre o rural, que ignoram, em grande medida, as restrições legais e os esforços de planejamento municipal e metropolitano.

Nossa pesquisa traz reflexões atualizadas a respeito da renda proveniente da propriedade de terras no contexto do capitalismo neoliberal dominado pelas finanças, das relações de troca que acontecem entre práticas e agentes do mercado imobiliário formal e informal, das relações entre esses mercados com as

políticas habitacional e urbana, bem como alguns dos desafios colocados por esses mercados à luta pelo direito à moradia e à reforma urbana. Esses são elementos que precisam ser melhor compreendidos se quisermos entender os limites, contradições e alternativas à mercantilização da terra e da moradia nos territórios populares das metrópoles brasileiras, tarefa urgente no país, considerando-se a reafirmação de interesses daqueles que detêm o poder financeiro e político, a escalada de conflitos pelo acesso à terra, o agravamento do quadro habitacional e, mais especificamente, os possíveis efeitos de uma “reforma fundiária” de mercado, baseada na emissão em massa de títulos individuais de propriedade privada, colocando em xeque direitos voltados à universalização da terra e da moradia. Por fim, a pesquisa revela a necessidade de se repensar as políticas de fiscalização do solo e regularização das práticas relacionadas à propriedade de terras, destacando a importância de políticas de oferta de solo urbanizado e moradia popular para enfrentar a informalidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 5

A segregação residencial na metrópole

LUCIANA T. DE ANDRADE
JUPIRA MENDONÇA
ALEXANDRE DINIZ

Este texto mostra os resultados de uma pesquisa sobre as 15 principais regiões metropolitanas brasileiras, que buscou identificar a distribuição dos grupos sociais no espaço, ou seja, como as desigualdades da sociedade se manifestam no território metropolitano. Esse estudo iniciou-se observando a localização da moradia dos diferentes grupos sociais nos principais territórios metropolitanos no Brasil.

Essa maneira de compreender o espaço é tratada como segregação residencial. Segregar significa separar. Segregação residencial é a separação dos grupos populacionais segundo sua posição social ou sua classe social, no território de uma cidade ou região. Quanto mais desigual e hierárquica for uma sociedade, mais os seus espaços serão segregados e mais os grupos ficarão distantes uns dos outros nos lugares de moradia, assim como nas instituições em que poderiam se encontrar, como escolas, meios de transportes, instituições religiosas, lugares de lazer e consumo, entre outros. Ou seja, segregar significa manter distância física, no espaço da moradia, mas também nas interações cotidianas.

A forma como os grupos sociais ocupam o espaço pode se dar de maneira mais concentrada, quando um território é ocupado quase que exclusivamente por um mesmo grupo social, seja ele formado por pessoas das classes altas e médias, seja pela classe trabalhadora. Nestes casos, temos territórios mais homogêneos do ponto de vista social e, por isso mesmo, mais segregados uns em relação aos outros. A forma menos segregada ocorre quando o território apresenta grande mistura social e quando não se nota a presença marcante de um grupo em relação ao outro.

As sociedades muito desiguais tendem a ser também muito segregadas espacialmente, como é o caso do Brasil. Os grupos com maior poder econômico tendem a ocupar as áreas mais bem dotadas de infraestrutura. Já os grupos com menor poder econômico e sem muitas escolhas acabam por residir em áreas

mais baratas e carentes de infraestrutura ou mais expostas a riscos ambientais, em geral distantes do centro, ou então nas favelas.

A segregação residencial tem a ver, portanto, com o poder de cada grupo de ocupar os espaços nas cidades, e esses espaços são desiguais no que diz respeito à localização, à infraestrutura e aos equipamentos existentes, às condições do sistema viário e ainda à paisagem e presença da natureza. Os grupos com maior poder social e econômico tendem a expulsar dos seus espaços os grupos com menor poder, ficando próximos dos seus iguais socialmente e usufruindo assim de todas as vantagens, como a melhor infraestrutura, a proximidade com os postos de trabalho, com as instituições educacionais, de cultura e de lazer. Já os grupos com pouco poder econômico sofrem com o custo adicional de gastar mais tempo de deslocamento e recursos para ter acesso a esses benefícios.

A segregação não é apenas a expressão das desigualdades, mas é também produtora de desigualdades. Morar distante dos postos de trabalho, das oportunidades educacionais, culturais e de interação com pessoas com maior capital social e cultural diminui as chances de mobilidade social para os grupos situados nas partes inferiores da estrutura social. Já para os grupos de maior poder econômico, residir perto dessas instituições e de pessoas bem situadas econômica e socialmente aumenta as suas possibilidades de conseguir emprego, de ter uma formação cultural, enfim, de usufruir dos benefícios da cidade, que se encontram concentrados perto dos seus locais de moradia. Daí a importância da compreensão da segregação, não apenas como um resultado de uma sociedade desigual, mas como reprodutora dessa desigualdade. A luta por uma cidade justa e igualitária, em que diferentes grupos possam usufruir igualmente de seus benefícios, deve incorporar o combate à segregação socioespacial.

O estudo da segregação se faz, em grande medida, com as informações dos Censos Demográficos, que são realizados no Brasil de dez em dez anos. A partir deles é possível saber a condição socioeconômica dos grupos que residem em uma cidade ou região e localizá-los espacialmente, representando esta distribuição por meio de mapas. Esses mapas mostram como os diferentes grupos sociais tendem a se concentrar mais em umas áreas do que em outras, e como eles se segregam pela moradia. Em geral, toda área segregada apresenta algum grau de mistura social de diferentes grupos que ali residem, ou seja, dificilmente uma região é moradia exclusiva de um grupo social, mas o mais comum é que um grupo social predomine nesse espaço. Por exemplo, é comum que as grandes cidades brasileiras mantenham, nas áreas ocupadas pelos mais ricos, territórios da pobreza, como são as favelas, ou mesmo construções antigas dos tempos em que essas áreas foram ocupadas por outros grupos sociais, mas o que se destaca é a presença maior dos ricos em relação aos outros grupos sociais. Eles estão concentrados ali, mais do que em outros territórios da cidade. Além disso, os limites do bairro e das favelas são bem demarcados, seus moradores estão próximos fisicamente, mas não interagem de forma igualitária, compartilhando os mesmos espaços educacionais, de lazer, etc. Isso mostra que segregar não tem a ver somente com as posses de cada grupo, mas também com a forma como eles agem no espaço para manterem-se distantes.

No estudo que realizamos sobre as regiões metropolitanas brasileiras, com base nos dois últimos Censos Demográficos, de 2000 e 2010, identificamos duas novas tendências que são contrastantes, mas relacionadas. A primeira delas é a concentração mais intensa dos grupos de mais alto status nas áreas centrais dos municípios polos, tendência esta que já havia

sido identificada em décadas anteriores, mas que ficou mais forte nos anos 2000. Do ponto de vista da segregação residencial, isso significa que esses territórios ficaram mais homogêneos e, portanto, mais segregados. Se já eram segregados, agora ficaram hipersegregados. Em outras palavras, se ali já se concentravam os grupos de mais alta renda, na década de 2000 esses grupos passaram a viver ali de forma quase exclusiva, resultado da expulsão dos grupos de mais baixa posição social. Esta situação é perversa, porque esses espaços são os melhores lugares para se morar, tanto pela proximidade das oportunidades de trabalho, estudo, lazer e consumo, como já foi dito antes, quanto pela melhor paisagem e salubridade, isto é, melhores condições de saúde e bem-estar. Nas metrópoles litorâneas, o centro fica, em geral, à beira-mar ou, nas metrópoles ribeirinhas, às margens dos rios; nas metrópoles interioranas, como Belo Horizonte e São Paulo, em áreas distantes das indústrias e com melhor qualidade de vida.

Se, para alguns grupos, viver em determinadas áreas significa usufruir de certos privilégios em comparação a outros grupos, a manutenção desses privilégios é algo buscado cotidianamente. Compartilhar significa, para quem é privilegiado, perder as oportunidades que as sociedades hierárquicas lhes reservam. Por isso mesmo, o cotidiano de uma área segregada de alto status é marcado por uma perseguição constante aos grupos intrusos, como são considerados os pobres, os negros e os pardos. Essa perseguição se dá tanto nos espaços públicos (ruas, praças, equipamentos públicos como museus, teatros, etc.) quanto nos espaços privados comerciais e de lazer. Se os Censos Demográficos nos possibilitam a construção de um mapa, de uma fotografia da segregação em determinado tempo, a observação da vida cotidiana mostra como as fronteiras retratadas no mapa são objetos cotidianos de luta.

Além da hipersegregação, observamos ainda uma segunda tendência: a produção de territórios mais heterogêneos e menos segregados. Neles não se nota a presença muito forte de um único grupo social. São espaços que se situam entre o centro e as periferias mais distantes, onde o acesso é mais direto e para onde vêm se expandindo alguns serviços. Explicar por que isso vem ocorrendo não é uma tarefa fácil. As nossas hipóteses relacionam-se, primeiro, com a expulsão de parcelas de grupos médios das áreas centrais que ficaram hipersegregadas. Segundo, porque essas áreas com o tempo ficaram mais bem dotadas de infraestrutura e passaram a ser atrativas ao setor imobiliário, que nelas construiu edifícios de apartamentos voltados às classes médias, principalmente nos anos 2000, quando houve mais financiamento público para a produção habitacional. Se antes, nessas áreas, predominavam grupos de trabalhadores, hoje já se nota maior mistura social. Esse fenômeno precisa ser mais bem investigado, para saber se a tendência à heterogeneidade vai permanecer ou se estamos diante de um momento intermediário de uma nova segregação que ainda virá a ocorrer no futuro. Tudo isso deve ser objeto de acompanhamento por pesquisas futuras, principalmente quando tivermos acesso ao novo Censo Demográfico que deveria ter sido realizado em 2020, mas que, em razão da pandemia, ainda não aconteceu. É também importante acompanhar o processo de produção imobiliária na cidade, que é responsável, em grande medida, pela segregação residencial. Isto porque há uma disputa pelos melhores lugares, e o setor produtor de moradias está segmentado, ou seja, as empresas se especializam em determinados tipos de produto voltados a classes sociais específicas. No caso da produção para os grupos de mais alta renda, por exemplo, o setor busca a geração de “áreas exclusivas”, que encarecem o solo urbano e expulsam os grupos de menor renda.

No caso de Belo Horizonte, os dados do Cadastro Imobiliário mantido pela Prefeitura para organizar a cobrança do IPTU

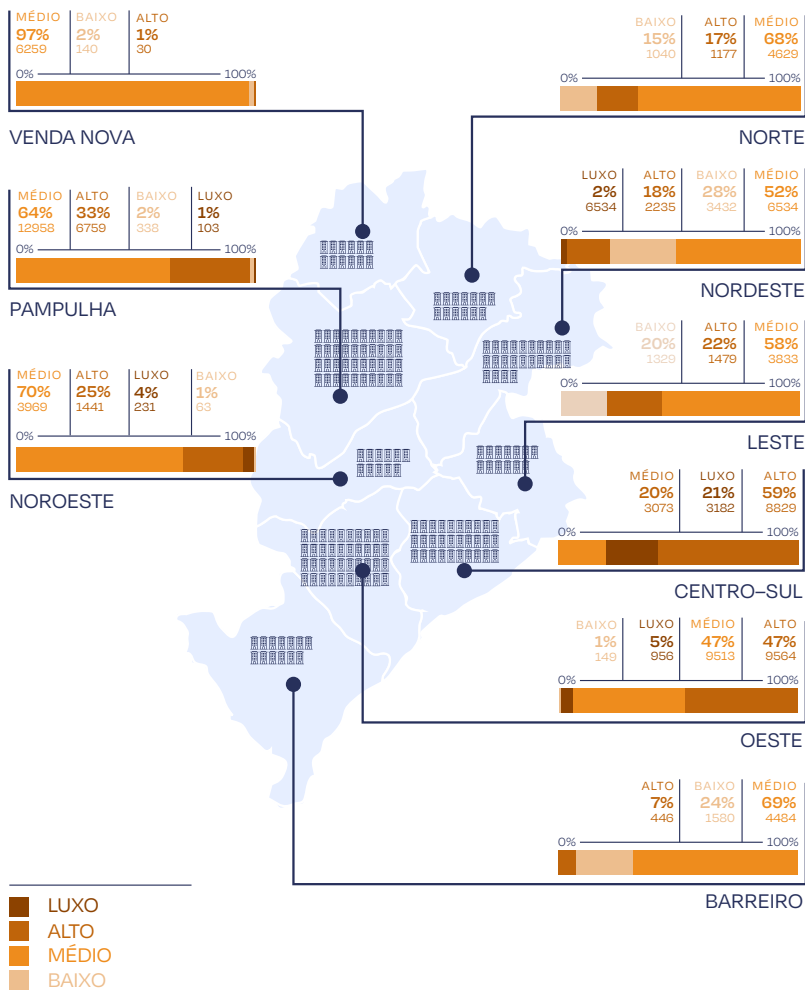
permitem verificar essa dinâmica imobiliária mais recente. Como a produção pelas empresas privadas é predominantemente de apartamentos, buscamos os dados sobre os novos apartamentos construídos entre os anos de 2010 e 2020, isto é, na década de 2010. Eles mostram que, entre os novos apartamentos construídos, há diferenças no padrão de construção de uma região para outra. Por exemplo, mais de 70% dos apartamentos do tipo P2 (baixo padrão de acabamento) estão nas regionais Nordeste, Barreiro e Leste. Ao contrário, quase 70% dos novos apartamentos do tipo P5 (o mais luxuoso) foram construídos na Regional Centro-Sul e 20% na Regional Oeste, onde estão os bairros Gutierrez, Grajaú e Buritis. O padrão predominante na cidade foi o P3 (intermediário), que é também o mais bem distribuído entre as regionais. Os apartamentos do tipo P1 (padrão mais simples de todos) foram pouco construídos no período (apenas 22 apartamentos).

Se os fenômenos aqui descritos são novos ou se constituem a intensificação de tendências anteriores, como no caso da hipersegregação, há um outro aspecto da segregação, que por muitas décadas tem marcado a sociedade brasileira: a periferização da pobreza. A população mais pobre continua sem ter acesso às áreas mais bem dotadas de infraestrutura, principalmente devido ao preço da terra, e assim a sua opção tem sido necessariamente a moradia nas periferias, em alguns casos em periferias das periferias, ou seja, em locais ainda mais distantes das áreas centrais, com todos os custos que isso acarreta. Daí a importância de lutar pela democracia nas decisões sobre a cidade, redistribuindo melhor os investimentos públicos. O Estatuto da Cidade contém instrumentos legais para que os custos e os benefícios da urbanização sejam mais bem distribuídos¹¹.

¹¹ Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL NA METRÓPOLE

Apartamentos construídos de 2000 a 2010, por padrão de construção e regional em BH



NÚMERO ABSOLUTO
(EM 500 APARTAMENTOS)

FONTE: Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH)
Os autores agradecem à PBH a disponibilização dos dados

Outra tendência mais recente e muito discutida quando se fala da segregação é a criação dos condomínios fechados, localizados em espaços distantes das áreas centrais, mas ocupados por grupos com alto poder aquisitivo. Trata-se de uma forma muito segregada de viver, sem dúvida alguma. No entanto, em termos quantitativos, os grupos com maior poder aquisitivo continuam residindo predominantemente nas áreas centrais. Os condomínios chamam muito a atenção pela ostentação de suas casas, pelo fechamento das ruas e pelo policiamento privado, mas, em geral, eles ocupam grandes áreas, com baixa densidade populacional e construtiva. Há muito espaço para poucos moradores.

Apesar de a segregação ser estudada a partir do local de moradia, é possível observar que ela se manifesta em outras dimensões da vida urbana que não apenas a da moradia. Os espaços de cultura e lazer, de consumo, de estudo, os meios de transporte são também muito segregados. A convivência entre os desiguais raramente ocorre, uma vez que eles estão apartados uns dos outros, pouco convivem, pouco se conhecem, a não ser em relações de trabalho, que pressupõem uma hierarquia, mas raramente em condições de igualdade, partilhando a mesma sala de aula, o mesmo transporte público ou os mesmos serviços de saúde. A expansão do ensino superior, as bolsas e as cotas vêm proporcionando, ainda que num espaço muito restrito como são as universidades, a convivência entre diferentes, algo que poderia ocorrer em diversas outras instituições e lugares de sociabilidade das metrópoles.

A luta por políticas públicas que criem as condições para a diminuição das desigualdades na metrópole passa pela Reforma Urbana, isto é, pela gestão pública democrática, que priorize as áreas mais precárias, por instrumentos que façam com que parte dos ganhos imobiliários seja investida em habitação de interesse social e na melhor distribuição da infraestrutura, dos equipamentos públicos e de melhores condições de circulação na cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 6

**Avanços e retrocessos
da reforma urbana na mobilidade
e acessibilidade na RMBH**

ANA MARCELA ARDILA PINTO
ANDRÉ VELOSO

A mobilidade e a acessibilidade são setores centrais da política metropolitana para garantir o exercício do direito à cidade, permitindo aos cidadãos alcançar espaços urbanos mais democráticos, adaptáveis e sustentáveis. Para isso, a cidadania dos 34 municípios da RMBH deve enfrentar os desafios de ampliar o acesso equitativo, seguro e de qualidade aos bens e serviços urbanos, integrar os municípios e promover formas de deslocamento mais sustentáveis, seguras e de acesso universal.

Neste texto, buscamos identificar os avanços e retrocessos na mobilidade urbana na RMBH, a partir de dois eixos. Em primeiro lugar, vamos listar as principais tendências no comportamento da mobilidade da RMBH, especialmente em relação aos aspectos relativos ao transporte coletivo e à mobilidade ativa. Em segundo lugar, analisaremos o arranjo institucional organizado pelo Estado e as suas mudanças para responder aos desafios propostos no marco da reforma urbana.

Queremos defender a ideia de que a região teve avanços muito pequenos na garantia do direito à mobilidade, tal como foi proposto na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade¹² e na Política Federal de Mobilidade Urbana¹³. São particularmente graves os poucos resultados no que diz respeito à implementação de projetos que permitam o aumento da acessibilidade urbana a bens e serviços, assim como a transformação do uso dos diferentes modos de transporte, baseada na promoção do transporte público e na mobilidade ativa. Especificamente, observamos o aprofundamento das tendências de redução da demanda de transporte coletivo, o aumento das viagens em automóvel privado e o escasso uso da bicicleta.

¹² Para conhecer o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, acesse: https://web.archive.org/web/20220815142347/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

¹³ A Política Federal de Mobilidade Urbana é criada pela Lei 12.587/2012, disponível em: https://web.archive.org/web/20220815142809/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm

Consideramos que essas tendências são resultado de fatores como o desenho institucional da governança metropolitana (a forma como o Estado governa e organiza as políticas) da RMBH, que fortaleceu a gestão municipalista da mobilidade; a escassa articulação entre o planejamento das cidades e da mobilidade; e a persistência da visão da mobilidade como uma atividade baseada no automóvel privado. Estamos, assim, longe de atingir as demandas da população, especialmente de quem apresenta um alto grau de vulnerabilidade socioeconômica.

A mobilidade na RMBH

De acordo com o IBGE¹⁴, a RMBH é o centro de uma rede de mais de 12 capitais regionais, 52 centros sub-regionais, 65 centros de zona e 752 cidades. Apesar da sua centralidade e importância na rede urbana brasileira, a RMBH enfrenta grandes desafios em termos de garantir a mobilidade e a acessibilidade de mais de 5,9 milhões de habitantes. A região caracteriza-se pelo alto grau de concentração das atividades no seu principal núcleo urbano, particularmente na área central da capital, e pela pouca integração entre os outros municípios que fazem parte da região.

Esse arranjo espacial concentrado tem implicações diretas na acessibilidade das pessoas aos bens e serviços urbanos e, especialmente, ao sistema de transporte. Os indicadores de acessibilidade ao transporte público, que estabelecem a *capacidade de se alcançar destinos desejados ou necessários com apenas uma condução*¹⁵, evidenciam alta precariedade do

¹⁴ O documento completo do IBGE está disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815143030/https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>

¹⁵ Para saber mais sobre a temática, acesse: <https://web.archive.org/web/20220815143757/https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/76010>

sistema urbano e tendência à desigualdade na distribuição das oportunidades.

A concentração espacial das atividades urbanas e a diminuição da acessibilidade estão associadas também à forma como foi organizado o sistema de mobilidade da região. Esse sistema apresenta uma forte sobreposição das linhas de transporte público (caracterizando um serviço de ônibus que se concentra especialmente em algumas áreas e deixa outras sem cobertura suficiente), com indicadores de desempenho baixo. Segundo a Agência Metropolitana de Minas Gerais¹⁶, grande parte das linhas analisadas (125 linhas - 28 % de 448 linhas estudadas) apresenta um desempenho baixo ou ruim (43%) e regular (35%) em termos da quantidade de passageiros transportados.

Boa parte desse péssimo desempenho se deve à sobreposição de linhas de ônibus do sistema metropolitano com as de sistemas municipais, à ausência de qualquer integração física ou tarifária desses sistemas e aos formatos de contrato de concessão do serviço, cujos instrumentos de fiscalização são ineficazes. Junto à péssima qualidade do transporte público, e contrário às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade, observa-se na RMBH a diminuição do uso do transporte público, o aumento do transporte privado como principal modo de deslocamento e a diminuição das viagens nos modos ativos de transporte. Segundo a Agência Metropolitana, a taxa de motorização por moto e automóvel entre os anos de 2011 e 2019 da RMBH é mais alta (47%) do que a média brasileira (34%), enquanto a variação porcentual de crescimento da frota foi o dobro em 2018 (7,35%) em comparação com as demais regiões metropolitanas do país (entre 2,4% e 3,9%).

¹⁶ Para conhecer o estudo completo, acesse: <https://web.archive.org/web/20220815152030/http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/plano%20de%20mobilidade/>

Estes dados foram elaborados pela Agência Metropolitana a partir da pesquisa de Origem Destino em 2013 através de questionário domiciliar. A pesquisa de 2018 foi efetuada por meio da análise de bilhetagem eletrônica (que inclui informações de Ibirité, Belo Horizonte, Betim, Santa Luzia, Contagem e do Metropolitan da RMBH). A pesquisa Vivo¹⁷ foi desenvolvida a partir do rastreamento dos celulares. Este estudo não distingue por modos, mas foi estabelecido pela Agência um cálculo aproximado, a partir do tempo de viagem e da trajetória realizada por cada aparelho (Agência Metropolitana, 2021). Se por um lado, os dados de telefonia abrangem uma amostragem alta da população (cerca de 40%), por outro eles não permitem identificar percursos curtos (cuja probabilidade de serem realizados por modos ativos é maior) e tampouco caracterizar por renda, raça, gênero e idade os respondentes, de maneira que muitos dos seus resultados não são comparáveis com as pesquisas anteriores, e são pouco conclusivos para poder desenhar várias políticas públicas também.

Estes dados consideram os deslocamentos até 2019, antes da pandemia. A emergência sanitária reduziu significativamente a demanda de viagens, tal como foi observado pelo estudo da Agência Metropolitana durante o período de 2019 a 2022. A queda média na demanda foi de 30% em todos os sistemas metropolitano e municipal; só o sistema metropolitano perdeu 45,4%. Como podemos observar, é necessário avançar na realização de estudos mais atualizados e que nos ajudem a observar melhor a população e as mudanças no sistema de transporte e também o estado das calçadas das cidades da RMBH, assim como conhecer melhor os deslocamentos mais curtos e as características de nossa população.

¹⁷ Para saber mais sobre a pesquisa acesse: <https://web.archive.org/web/20220815145650/http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pesquisa-od/>

Governança metropolitana: os desafios do processo de metropolização e o desenho descentralizador da política de mobilidade

Para enfrentar os desafios associados aos problemas estruturais dos arranjos espaciais e da organização da mobilidade urbana, os agentes públicos tanto na escala estadual, municipal e metropolitana têm buscado implementar soluções de planejamento e gestão. No entanto, a capacidade de integrar a região e construir uma distribuição mais equitativa e equilibrada do território é bastante reduzida devido, entre outros fatores, a uma escassa governança da mobilidade – e de todas as funções públicas de interesse comum – na escala metropolitana.

A reforma constitucional de 1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da MetrÓpole¹⁸ contribuíram de forma significativa para o aumento do poder dos agentes públicos municipais como entes federativos, com autonomia para definir sua própria lei orgânica e sua organização administrativa. Esperava-se assim garantir que os governos locais pudessem estar mais próximos das demandas da população. Apesar das benesses deste arranjo, para o caso das políticas de mobilidade¹⁹, ele contribuiu para a geração de múltiplas controvérsias políticas, porque dispersou a tomada de decisões ao reforçar o poder dos municípios, e diminuir a possibilidade de coordenar os sistemas metropolitanos.

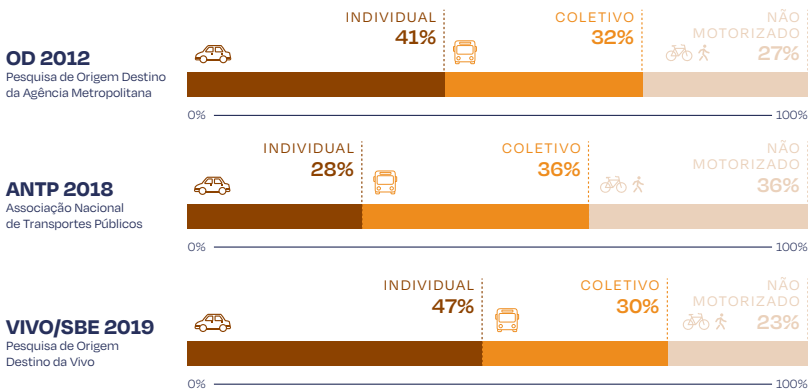
¹⁸ Instituído pela Lei 10.257/2015 https://web.archive.org/web/20220815145718/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

¹⁹ Este artigo apresenta um resgate histórico das políticas de mobilidade urbana no Brasil: <https://drive.google.com/file/d/1fD7wrVlwDm6QqNE-2Wkwiy-DwvRVDKjVn/view?usp=sharing>

capítulo 6 | Avanços e retrocessos da reforma urbana na mobilidade e acessibilidade na RMBH

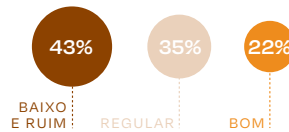
AVANÇOS E RETROCESSOS DA REFORMA URBANA NA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE NA RMBH

Comparação de divisão modal na RMBH e desempenho das linhas de transporte público

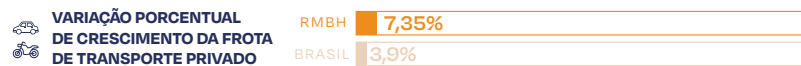


DESEMPENHO DAS LINHAS DE TRANSPORTE PÚBLICO NA RMBH

em termos de quantidade de passageiros transportados (amostra de 125 linhas)



Boa parte desse péssimo desempenho se deve à **sobreposição de linhas de ônibus do sistema metropolitano com as de sistemas municipais**, à ausência de qualquer integração física ou tarifária desses sistemas e aos formatos de contrato de concessão do serviço, cujos instrumentos de fiscalização são ineficazes.



NÚMERO DE MUNICÍPIOS DA RMBH QUE CONTAM COM UM PLANO DE MOBILIDADE ATÉ 2018

17

De outro lado, a Política de Mobilidade semeou as bases para um novo paradigma que privilegia o transporte público, a mobilidade ativa e a participação cidadã na tomada de decisões. Esta Lei esteve acompanhada pela implementação de um conjunto de instrumentos de política, tais como as Diretrizes de Acessibilidade ao Transporte Público²⁰, o Estatuto da pessoa idosa²¹ e o Estatuto da Pessoa com Deficiência²², que incorporaram as demandas de grupos por melhor qualidade e acesso gratuito ao serviço de transporte.

Apesar de estas políticas reconhecerem as demandas cidadãs e promoverem a transformação da organização espacial e da governança das cidades, elas não necessariamente conseguiram quebrar as barreiras para construir diálogos entre agentes públicos e privados. De fato, esta visão municipalista tem promovido uma distribuição do poder muito desigual, favorecendo especialmente os interesses de grupos econômicos privados na concorrência pelo controle dos recursos. No caso particular da RMBH, o escasso desenvolvimento de uma política metropolitana integrada constitui um fator que diminui a capacidade da cidadania para exercer o direito à mobilidade nos diferentes municípios e coordenar o planejamento e prestação de serviços para atender um fenômeno cuja abrangência é superior aos limites político-administrativos. Ainda que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) de 2011 tenha proposto a reestruturação

²⁰ Tais diretrizes são regulamentadas pela NBR 14022, disponível em: https://web.archive.org/web/20220815150551/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR_14022-2011_Onibus_Ed4.pdf

²¹ Instituído pela Lei 10.741/2003, disponível em: https://web.archive.org/web/20220815150734/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm

²² Lei 13.146/2015, disponível em: https://web.archive.org/web/20220815150803/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm

do território orientado à formação de novas centralidades e a construção de um sistema metropolitano, observa-se a alta fragmentação das responsabilidades e alta concentração do poder decisório no âmbito do governo estadual.

Em relação ao governo estadual, as atribuições relativas à mobilidade urbana estão presentes na escala metropolitana na Agência Metropolitana (Ag. RMBH), na atual Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) e no Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (DEER). Essa desarticulação se manifesta na baixa capacidade de fiscalização do transporte coletivo e na ausência de conexão entre a gestão cotidiana e o planejamento concreto da mobilidade, uma vez que seu principal instrumento (o contrato de concessão do transporte coletivo metropolitano por ônibus) ainda vigorará até 2037. Além disso, atualmente a RMBH não conta com um PDDI aprovado na Assembleia Legislativa do Estado, nem com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Enquanto esse arranjo vigora, cada município conta com sistemas de transporte e com instâncias de governo locais que controlam recursos limitados e desiguais, segundo as capacidades locais. No entanto, hoje, doze dos municípios da RMBH não dispõem de um sistema de transporte coletivo, aumentando deste modo a desigualdade no acesso da população ao serviço de transporte. De fato, há municípios que não possuem recursos técnicos e financeiros para implantar seu próprio sistema de transporte, tornando mais urgente ainda a implantação de uma gestão metropolitana integrada, como medida mais razoável e eficiente para a questão.

As consequências são múltiplas. De um lado, a impossibilidade de implantar políticas de integração na prestação do serviço que permitam construir uma cidadania metropolitana para usar os serviços dos diferentes municípios. Nesta fragmentação da

gestão, amplia-se o poder de barganha dos agentes privados, especialmente os donos das empresas de transporte, para incidir na tomada de decisões das políticas públicas. A pressão pelo aumento dos preços, a impossibilidade de implementar tecnologias assistivas, a impossibilidade de definir padrões de qualidade da prestação dos serviços de transporte público, de integrar a oferta dos sistemas entre os diferentes entes territoriais sob um cartão único, ou implementar efetivamente o Cartão Metropolitano de Gratuidade, são apenas alguns dos efeitos mais evidentes.

De outro lado, o enfraquecimento do planejamento metropolitano. O municipalismo do planejamento da mobilidade, que atribui a responsabilidade aos municípios de elaborar os planos de mobilidade, limita a capacidade para articular a política metropolitana. As consequências desta dispersão resultam evidentes. Até 2018, só 17 municípios contavam com um plano municipal para organizar a política local.

Por fim, a impossibilidade de implementar um plano efetivo de promoção da mobilidade ativa para a região. A maior parte dos projetos considerados no marco da formulação do PDDI contempla a construção de infraestrutura física e sistemas de transporte motorizado. Escassa atenção tem sido dada ao deslocamento por bicicletas e à melhoria das calçadas nos municípios da região.

Ante os inúmeros entraves, é necessário avançar na construção de uma cidadania metropolitana, que permita a integração dos diferentes modos de transporte. Garantir o direito à mobilidade implica, em primeiro lugar, possibilitar a construção de um sistema de transporte público para os municípios da RMBH, que se articule tanto física, como tarifariamente e que possa avançar progressivamente na implementação da tarifa zero para um maior número de pessoas.

Em segundo lugar, é preciso articular os modos motorizados e os ativos através de projetos metropolitanos de ciclovias e de estacionamentos integrados para bicicletas nas infraestruturas de transporte público. Em terceiro lugar, é essencial incorporar no planejamento da mobilidade as demandas de diferentes grupos sociais, como as mulheres, as pessoas pardas e pretas, as pessoas com deficiência, idosos e crianças. Cada um destes grupos enfrenta desafios cotidianos que impedem o acesso efetivo aos bens e serviços urbanos. De fato, ter como perspectiva de prioridade de planejamento justamente os grupos mais vulneráveis socialmente permite que a mobilidade seja verdadeiramente universal.

Por último, é indispensável fortalecer a governança metropolitana na formulação dos planos metropolitanos através de um diálogo com agentes municipais. Estes planos devem propor alinhamentos de qualidade dos serviços de forma unificada para evitar a fragmentação da oferta. Deste modo, é necessário construir cenários de participação e mobilização que permitam o exercício do direito à mobilidade, no marco de uma definição de cidadania metropolitana.

BOX II

As desigualdades expostas pela pandemia da Covid-19

Renata Salles

A expansão da pandemia também possui relação com alguns aspectos espaciais da cidade, uma vez que as desigualdades expressas no território através das diferentes condições de habitação, saneamento básico, acesso aos serviços públicos essenciais, entre outros, podem influenciar na dispersão do vírus e contribuir para o agravamento da doença.

Analisando a escala metropolitana de Belo Horizonte, não é fácil encontrar correlações relevantes entre a pandemia e seus efeitos no território, no caso das mortes por Covid-19, mesmo comparando alguns dados gerais intermunicipais, como o grau de integração dos municípios à capital, que expressa maior ou menor integração à dinâmica metropolitana. O município de Ribeirão das Neves, por exemplo, contém diversas características que poderiam contribuir para um cenário de muitas mortes: possui alto grau de integração à Belo Horizonte, é um dos mais populosos, além das baixas condições socioeconômicas. Apesar disso, é o terceiro município com menor índice de óbitos no *ranking* entre as 100 maiores cidades brasileiras, mesmo tendo as menores taxas de leito hospitalar, ficando em último lugar nesse mesmo *ranking*, de acordo com a Macroplan, em 2021. Assim, para nossa surpresa, o panorama que se apresenta na região metropolitana é semelhante entre os municípios, não havendo uma conexão precisa entre as mortes por Covid-19 e a quantidade de população do município ou a localização de cada cidade com relação à capital.

Se essa comparação direta entre os municípios de diferentes tamanhos populacionais nos mostrou a existência

BOX II

de uma variabilidade das taxas de óbitos, buscamos entender o cenário através de uma comparação entre diferentes classes. Assim, os 34 municípios da RMBH foram agregados por faixa populacional, em cinco classes, conforme o tamanho da população estimada do IBGE para 2020, resultando em cinco grupos: G1 (até 20 mil habitantes); G2 (mais de 20 mil até 50 mil habitantes); G3 (mais de 50 mil até 100 mil habitantes); G4 (mais de 100 mil até 200 mil habitantes); G5 (mais de 200 mil habitantes). Além disso, para viabilizar a pesquisa, foi realizado um recorte temporal dividido por trimestres, do final de 2020 a junho de 2021 (30/dez/2020, 30/mar/2021 e 30/jun/2021), cujos dados são relativos aos óbitos totais acumulados por trimestre, informados pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. A partir da taxa de óbitos (por 100 mil habitantes) por classe de municípios (total de óbitos em cada classe com relação à população estimada da mesma classe), foi possível fazer a análise. Os dados trimestrais acumulados demonstram uma evolução contínua nessa taxa em todos os grupos, de dez/20 a jun/21. Chamam a atenção os municípios menores (G1, G2) com taxas de mortalidade por Covid-19 próximas, ou até mesmo superiores, às taxas dos municípios maiores (G3, G4, G5), como mostra a figura a seguir.

BOX II

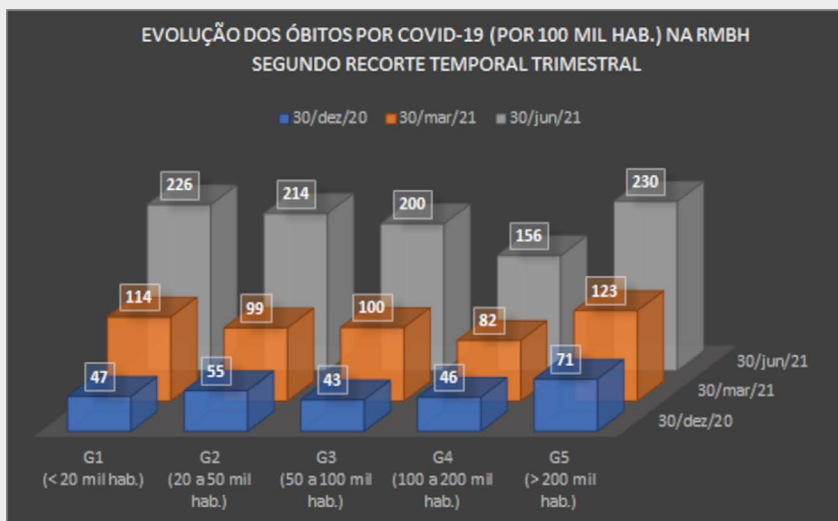


Figura 1 - A evolução dos óbitos por Covid-19 na RMBH.

Disponível em <www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2021/12/Nucleo-Belo-Horizonte_versao-estendida_final.pdf>.

Para a análise da metrópole de Belo Horizonte, aí sim, foi possível encontrar correspondências entre os efeitos da pandemia e o território. A capital concentra cerca de 200 áreas de vilas, favelas, comunidades e outras formas de ocupação irregular para fins de habitação que representam mais de 11% dos domicílios ocupados em toda a cidade, sendo o maior número da região metropolitana, onde se situam os grupos mais vulneráveis em termos socioeconômicos. Apesar da porta de entrada do vírus ter sido em bairros de maior renda, como no caso da região Centro-Sul, dados de julho de 2020 do Observatório de Saúde Urbana de Belo Horizonte apontam taxas de internação 20% mais altas em áreas de maior risco, ou seja, nas vilas e favelas, onde também foram registrados mais óbitos, considerando o período entre 29/dez/2019 e 28/jul/2020.

Mesmo com a diminuição da circulação urbana nos períodos de alta adesão ao isolamento social, a dispersão do

BOX II

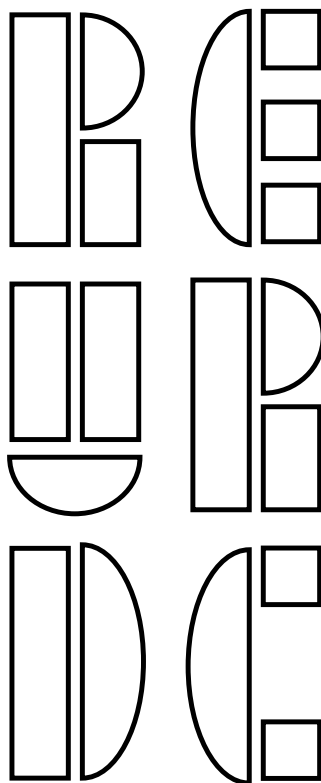
vírus nas áreas mais vulneráveis não cessou, havendo maiores taxas de internação e de óbitos nesses locais, ao contrário do que ocorreu em outras regiões. Uma hipótese levantada, nesse caso, é a impossibilidade do cumprimento de algumas medidas preventivas, devido à precariedade das condições de moradia, que dificultam o distanciamento social, em função do grande número de habitações próximas umas das outras, ou pela falta de recursos financeiros para a compra de itens de proteção e higiene (máscara e álcool gel). Vale destacar, ainda, a ausência de políticas públicas que considerassem as desigualdades territoriais, abrangendo, portanto, a questão da moradia e da infraestrutura em áreas periféricas e em assentamentos informais, uma vez que as ações de proteção social identificadas tinham mais foco nos indivíduos e menos nos territórios.

Em linhas gerais, podemos dizer que a pandemia evidenciou o descaso do poder público, especialmente com a população mais pobre, ressaltando aspectos da desigualdade social, que é demarcada espacialmente nas metrópoles brasileiras. Assim, o direito à cidade de todos torna-se prejudicado, mas as evidências apontadas podem servir de estímulo para fomentarmos a discussão sobre a urgente necessidade da reforma urbana.



PARTE II

Como e para quem
se governa



Como e para quem se governa? A pergunta motivadora da segunda parte é essencial, pois afinal importa muito encontrar quem governa e quem se beneficia dos atuais regimes de governabilidade instaurados na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Seguimos, assim, com a reflexão sobre a disputa social na metrópole, buscando rastrear os atores envolvidos e as coalizões constituídas – alianças, como serão discutidas mais à frente – que implicam numa governança neoliberal desse espaço. A partir de diferentes situações acompanhadas pelas pesquisadoras e pelos pesquisadores do núcleo da Região Metropolitana de Belo Horizonte do Observatório das Metrôpoles, os textos reunidos nesta seção discutem o sentido da implementação da gestão neoliberal e suas implicações na RMBH. Com isso, o conjunto de pesquisas aqui reunidas apresenta um diagnóstico das coalizões políticas que se formaram e se consolidaram defendendo os interesses de certos setores do capital imobiliário que produzem a cidade como uma mercadoria, e ainda do capital minerário, que também tem impactos sobre as cidades. Podemos chamar esse processo de uma “produção neoliberal do espaço”, que se desenvolve a partir de diferentes frentes, influenciando diretamente na forma da gestão pública, alterando os padrões de financiamento do desenvolvimento urbano, flexibilizando marcos regulatórios e interferindo em políticas públicas, além de gerar impactos territoriais que tendem a ampliar a desigualdade e a segregação. Esse quadro diagnóstico é fundamental para embasar uma crítica efetiva da produção neoliberal do espaço, cujas características serão explicitadas ao longo dos textos. Os efeitos, que também serão discutidos nesta parte, são os mais variados: uma cidade privatizada, uma experiência urbana danificada, um déficit democrático, alianças entre representações governamentais e do mercado, flexibilização de normas e legislações, interferência nas organizações civis, entre outros.

CAPÍTULO 7

**Metrópole, crise urbana
e governança neoliberal**

DANIEL MEDEIROS DE FREITAS
THIAGO CANETTIERI

Todos já devem ter escutado a expressão “crise urbana”. Essa crise se manifesta nas cidades e afeta nossa qualidade de vida de várias formas: transporte público caro, serviços de água e esgoto precários, dificuldades de acesso aos locais de trabalho, de cultura e de lazer, falta de fiscalização do poder público, ruas mal iluminadas, escassez de moradias, alagamentos, desabamentos, aumento da violência urbana, equipamentos urbanos estragados e sem manutenção, entre outros problemas cotidianos que todos nós experimentamos. Tudo isso contribui para que a vida na cidade seja cada vez mais disfuncional. Ao lado da crise urbana, acompanhamos também o discurso da “crise fiscal”. É recorrente escutar dos políticos, mídias e empresários que um município está sem recursos para investir, que o Estado está quebrado e que falta dinheiro para os investimentos públicos.

Todos também já devem ter escutado que, para reverter essa situação de dupla crise, seria preciso adotar medidas para promover o desenvolvimento urbano. É preciso, para que a vida na cidade seja possível, “fazer alguma coisa” urgente. Existem várias possibilidades de atuar nesse cenário, entretanto, uma saída tem sido mais recorrente: a implementação da chamada “governança neoliberal” na gestão das nossas cidades. Entender como essa forma de gestão se desenvolve e seus efeitos no território e na vida das pessoas é essencial para entender por que ela não é a resposta mais eficiente para a crise urbana e fiscal. Ao contrário, a governança neoliberal não é *apenas* uma resposta para essa crise, ela *faz parte* da crise.

O que é uma **governança neoliberal**? Chamamos de *neoliberalismo* a adoção, em outras dimensões da nossa vida, de certas maneiras de pensar e agir que são próprias de uma prática de mercado, como na gestão pública. Isso significa acreditar que todas as cidades e regiões se relacionam umas com as outras por meio de padrões de competição, repetindo práticas e comportamentos típicos da concorrência entre empresas. O objetivo, nesse contexto, seria um

só: dar todas as condições necessárias para que as cidades possam atrair o máximo de investimento privado para suas áreas, nem que para isso seja necessário adotar um modelo de gestão privatizado no lugar de um modelo orientado pelo princípio público.

O Estado, assim, abre mão de seu papel de “planejador” e se torna uma espécie de estimulador de empreendimentos privados. Dessa maneira, a cidade sob a governança neoliberal tende a tomar decisões orientadas pelos interesses do mercado, ou seja, as decisões sobre o que fazer com os espaços da cidade, os tipos de políticas públicas e quais investimentos priorizar são definidas em função dos interesses de grupos cada vez menores e mais poderosos de investidores privados. Por consequência, todas as decisões tendem a reduzir os custos para os empresários que buscam investimento e a ampliar suas possibilidades de lucro.

São vários os casos em que as políticas urbanas (de habitação, de trânsito, ambiental, etc.) adotam termos inspirados em conceitos e técnicas do planejamento empresarial. Essa noção – de gerir a cidade como empresa – se tornou predominante no mundo. David Harvey, um importante geógrafo inglês radicado nos Estados Unidos, estudou esse caso. Ele percebeu que essa governança neoliberal assenta-se numa desigual divisão: o poder público assume os riscos dos investimentos e a iniciativa privada fica com os benefícios. Isso nos permite começar a ver uma contradição, pois enquanto a visão de mundo idealizada pelo neoliberalismo se baseia na ideia de promover a redução do papel do Estado como uma condição necessária para o fortalecimento dos capitais privados, o que se vê na prática é uma dependência muito grande entre o investidor e esse apoio do Estado. Em resumo, a defesa de um Estado mínimo é uma mentira, na qual, de um lado, se critica os gastos com a manutenção das instituições públicas e das políticas públicas e, de outro lado, se pressiona pela alteração das leis, da forma de governar e de investimentos em determina-

das políticas e projetos, sempre em benefício de grupos de investidores privados e em prejuízo do interesse público.

Mas, por que esse modelo de governança neoliberal tem ganhado tanta força? Quem promove esse tipo de política? Políticas desse tipo são estimuladas por diferentes órgãos e institui es internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial e suas agências voltadas para o desenvolvimento urbano. Técnicos, consultores e políticos são formados por essas institui es para propagarem esse modelo de gestão. Mais do que isso, ocorre uma doutrina o que entende que a forma de gerir as empresas é o modo mais eficaz também para gerir a vida das pessoas e as cidades. Assim, consolidou-se um sistema disciplinar mundial desde a crise dos anos 1980 (marcada pela infla o alta, queda dos lucros e desacelera o do crescimento econômico) que busca mudar as regras do jogo. O neoliberalismo vem sendo implantado em todo o mundo. É curioso notar, como fazem muitos estudiosos, que esse novo consenso mundial que entende o modelo de mercado como o melhor e mais eficiente é composto por atores tanto à direita e quanto   esquerda do cenário político ou assume nuances mais conservadoras ou mais progressistas²³. Esse tema também foi analisado por uma dupla de filósofos franceses, Pierre Dardot e Christian Laval. No livro chamado "A nova razão do mundo"²⁴, os autores mostram como novas regras foram criadas para "aumentar a capacidade de rea o das empresas, diminuir a pressão fiscal sobre os rendimentos do capital e os grupos mais favorecidos, disciplinar a mão de obra,

²³ A filósofa estadunidense Nancy Fraser, por exemplo, utiliza desenvolve neste artigo o termo "neoliberalismo progressista": <http://web.archive.org/web/20220809205925/https://movimentorevista.com.br/2018/02/do-neoliberalismo-progressista-a-trump-e-alem-nancy-fraser/>

²⁴ Resenha sobre o livro de Dardot e Laval disponível em: <http://web.archive.org/web/20220809210041/https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xxsVpyd63D47t-nb9ncmJLLy/?lang=pt>

baixar o custo do trabalho e aumentar a produtividade” (p.199). Rapidamente essas ideias se tornaram as ideias dominantes.

Em especial no contexto de crise urbana e fiscal, esse discurso se tornou ainda mais eficiente em afirmar as práticas de governança neoliberal como única saída possível. Dependendo dos arranjos de alianças que se formam, políticas dessa natureza são adotadas de forma mais intensa e, assim, determinados grupos passam a ter maior influência na elaboração de políticas públicas, administração pública e toda dimensão institucional, tomando e priorizando medidas mais “amigáveis” aos seus interesses e suas estratégias de investimento. Conceitos como “disciplina fiscal”, “focalização dos gastos públicos”, “reforma tributária”, e “flexibilização das regulações” orientam essa perspectiva e impactam substancialmente na concepção de Estado e, mais próximo do nosso tema, nos rumos da gestão urbana.

Esse modelo de governança altera a concepção de Estado. O Estado não é mais entendido como um regulador das diferentes atividades sociais, tampouco o Estado pode prover serviços importantes para sociedade, em especial para os indivíduos mais carentes. De acordo com a concepção neoliberal, o Estado deve atuar apenas facilitando a liberalização, ou seja, atuando para ampliar a ação do mercado e se retirando da promoção de serviços e de setores da economia. Para quem acredita nisso, o desenvolvimento social seria uma decorrência das flexibilizações regulatórias para “destravar mercados”, o que não é verdade.

Submetidas a esse modelo, as atividades do Estado que atendem interesses sociais sofrem um considerável recuo. A possibilidade de redistribuição do fundo público é bloqueada pelo interesse dos capitais privados de se apropriarem indevidamente dele para passarem a entregar serviços e bens que eram produzidos anteriormente pelo Estado. Em geral, essas atividades conduzidas pelo Estado aconteciam de maneira mais eficiente e, não raro, mais

barata. Por exemplo, quando o Estado abre oportunidade para determinada concessão de rodovia para o setor privado, há um discurso de que esse tipo de investidor constrói com menor recurso e maior qualidade e tem melhores condições de fazer a manutenção por meio da cobrança de pedágio. No entanto, o interesse privado só ocorre na construção de trechos com maior movimento e nos trechos onde é mais fácil e barato construir – lugares em que não ocorre, por exemplo, desapropriação, movimento de terra, necessidade de túneis e viadutos ou dificuldade de fazer o licenciamento ambiental. O problema é que, sem interesse privado, é o Estado que fica a cargo de construir, com dinheiro público, esses trechos de maior custo e risco. No final, o Estado gasta construindo os trechos mais complicados, gasta com o modelo de concessão ao setor privado e ainda transfere o valor do pedágio para os usuários, lembrando ainda que o valor que passa a ser cobrado no pedágio se beneficia da construção e melhoria de toda a rodovia, e não apenas daquele trecho construído ou modificado pelo dinheiro do investidor privado.

Os capitais privados precisam dos subsídios (apoio monetário concedido pelo governo), desonerações (diminuição de custos) e pagamentos feitos pelo Estado para que continuem a acumular. Para tanto, estimula-se a vigilância fiscal pública de forma unilateral, impedindo a implantação de políticas sociais motivadas pelas necessidades imediatas dos grupos sociais mais precarizados. No entanto, quando se trata dos recursos públicos destinados aos capitais privados, o discurso das dificuldades ou da falta de recursos não é mobilizado. Pelo contrário, muito dinheiro escorre por essa torneira e cada vez mais dinheiro público fica comprometido com os contratos de parceria público-privada ou, de forma indireta, com investimentos que beneficiam esses contratos ou que criam uma situação favorável para futuros contratos. Por exemplo, nas concessões de serviços públicos, como administração de hospitais e escolas, uma parte dos investimentos em saúde e

educação é reservada para pagamentos mensais às empresas privadas que assumem o serviço, sem garantia real de que estes são ofertados de modo mais barato ou com maior qualidade, e outra parte é destinada a tornar outros hospitais e escolas mais atraentes ao investimento privado, impactando nos valores destinados a pagamento e capacitação de funcionários e na ampliação da oferta do serviço para uma parcela maior da população.

Muitas das vezes, contratos das parcerias público-privadas (PPPs) são encriptados, ou seja, escritos com linguagem repleta de jargões técnicos, que dificultam a apropriação pelos cidadãos, demonstrando pouca transparência e muita indisposição para o debate com outros setores da sociedade. Thais Nassif, arquiteta urbanista estudiosa do tema, analisando a disseminação das PPPs na Região Metropolitana de Belo Horizonte em capítulo deste livro, constata que, em geral, o acordo é muito mais favorável ao parceiro privado. O Estado assume boa parte dos investimentos mais pesados e cria garantias atrativas para os consórcios e empresas que vencem as licitações.

Como se sabe, boa parte do desenvolvimento da infraestrutura urbana e dos serviços se tornou cada vez mais dependentes dessas parcerias que estão atreladas a oferecer retornos financeiros atraentes e seguros para os parceiros privados. Isso pode limitar o acesso de parte da população a tais serviços. Talvez um exemplo icônico seja a parceria público-privada para a gestão do Estádio de Futebol Governador Magalhães Pinto, o famoso Mineirão. Para as obras necessárias para elevar o Mineirão ao “padrão FIFA”, o governo do estado propôs uma Parceria Público-Privada. O parceiro privado, concessionária Minas Arena, seria responsável pela obra e pela manutenção da estrutura e, em contrapartida, poderia explorar economicamente o estádio de futebol, definindo os preços e os outros usos do espaço, como bares e restaurantes do local. O prazo de vigência da concessão é de 27 anos, mas existe a possibilidade

de prorrogação por mais oito anos. Durante as obras, o governo do estado repassava à concessionária Minas Arena um valor acordado. Quando o estádio fosse reaberto, a remuneração viria das atividades no local. Assim, é do interesse da empresa manter os preços dos ingressos mais elevados, pois aumenta sua capacidade de arrecadação, e evitar que o Estádio fique lotado, pois reduz os seus custos de serviço e manutenção. Com os preços elevados, parte do público espectador do futebol não pode mais acompanhar o esporte.

Em adição, há a tentativa de privatização de patrimônios, recursos e serviços do setor público. A privatização, é claro, mira apenas nos negócios que dão lucro. Assim, privatiza-se o serviço e o fluxo da receita que financiava políticas do Estado. Os serviços em áreas que são deficitárias continuam sendo geridos pelo Estado, mas, sem fluxo de receita, os serviços nas áreas que mais precisam se deterioram rapidamente. Por exemplo, podemos observar esse processo na tentativa de privatização da Copasa²⁵ (Companhia de Água e Saneamento, que atua em municípios da RMBH). A proposta de privatização da empresa passa por um modelo de renegociação de cada concessão. O temor de especialistas é que as empresas interessadas apenas participem da gestão dos municípios grandes, que permitem gerar um fluxo de caixa superavitário – quando o saldo é positivo, ou seja, a entrada de recursos é maior que a saída. O funcionamento abrangente da empresa como ocorre hoje ficaria prejudicado, pois são os lucros desses grandes municípios que sustentam a operação da empresa em municípios em que a atuação é deficitária, ou seja, em que há prejuízo financeiro. Caso seja privatizada, o Estado continuaria assumindo apenas as atividades que não são lucrativas, gerando maior precariedade para o acesso à água e ao esgotamento sanitário nos municípios menores.

²⁵ Para saber sobre a temática, ver: <http://web.archive.org/web/20220809210219/https://ondasbrasil.org/por-que-vender-a-copasa-e-um-pessimo-negocio-para-o-estado-de-minas-gerais/>

Diante dessa situação, o financiamento urbano fica prejudicado, mas as estratégias neoliberais continuam sendo mantidas – o que, tendencialmente, apenas agrava o problema. Por exemplo, Belo Horizonte foi pioneira em adotar um financiamento urbano por meio do mercado financeiro²⁶, com o processo de *securitização da dívida pública*. A securitização tem o objetivo de garantir liquidez (ativos disponíveis para serem investidos) para uma empresa – ou, nesse caso, para um município. Em geral, envolve o agrupamento de dívidas que serão pagas em longos períodos de tempo em produtos financeiros que são negociados com os investidores. O caso de Belo Horizonte é ilustrativo. A prefeitura, sob a gestão de Márcio Lacerda, criou, em 2010, a empresa de economia mista PBH Ativos S.A. Entre os objetivos da empresa, está a securitização de dívidas do município. A securitização funciona como um adiantamento de recursos captados no mercado financeiro quando investidores compram o direito de acessar o fluxo de caixa (o dinheiro em circulação) de uma determinada dívida. Parte considerável de recursos que deveriam ser destinados à prefeitura e utilizados para a gestão urbana (garantir, ampliar e melhorar serviços públicos, manutenção e ampliação de infraestrutura, etc.) são destinados a pagar juros para investidores anônimos que deram liquidez para uma fração do valor total. Para acessar com liquidez o valor de 200 milhões de reais, a prefeitura cedeu o seu fluxo de arrecadação tributária no valor de R\$ 880,32 milhões acrescido da variação do IPCA. Vale lembrar que operações desse tipo são vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a concessão de garantia por entes federados por meio de cessão onerosa de direitos creditórios²⁷.

²⁶ Esta pesquisa analisa o caso da PBH Ativos: <http://web.archive.org/web/20220809210322/http://indebate.indisciplinar.com/2017/04/12/a-gestao-empresarial-da-politica-municipal-de-belo-horizonte-o-caso-da-pbh-ativos/>

²⁷ Neste artigo, a economista Eulália Alvarenga enumera pontos em que a PBH Ativos fere a legislação: <https://web.archive.org/web/20220809211251/https://sinfisco.com.br/artigo-pbh-ativos-s-a-a-quem-serve-o-governo-do-municipio-de-belo-horizonte/>

Finalmente, entre os impactos no território do modelo de governança neoliberal descritos até aqui, está a produção de espaços indiferentes a qualquer modalidade de planejamento urbano comprometido com questões ambientais, sociais ou de articulação regional. A dinâmica urbana, que deveria ser pensada a partir de um determinado conjunto de requisitos – tais como demanda de serviços e estrutura viária, preservação das áreas de relevância ambiental, distribuição da concentração de construção de forma integrada com as condições de infraestrutura, preservação do patrimônio histórico e cultural, qualidade de vida, entre outras – se resume a projetos isolados ao sabor dos potenciais investimentos da iniciativa privada. O resultado é uma cidade cada vez mais fragmentada e, sobretudo, insustentável, uma vez que os problemas urbanos afetam a cidade como um todo, incluindo as ilhas de investimento privado. Quando atropelam as questões relacionadas ao planejamento urbano, ambiental e social das nossas cidades, esses projetos pontuais tendem não só a reduzir o acesso de maior parte da população a determinados espaços, ampliando a segregação, como também causam impactos ainda maiores que precisarão ser resolvidos com maiores investimentos públicos.

A gestão urbana neoliberal produz muito descontentamento. Após anos de aplicação dessas diretrizes, já sabemos que suas soluções não conduzem a um regime de crescimento difundido pela sociedade e também não produzem estabilidade política. Sua política significa a redução da experiência democrática da cidade, dilapida os serviços públicos importantes para uma vida urbana de qualidade e amplia as desigualdades. Assim, é de se esperar que seja contestado por movimentos sociais envolvidos na construção da reforma urbana.

CAPÍTULO 8

Parcerias público-privadas na RMBH

THAÍS NASSIF

O objetivo deste texto é contar sobre como as Parcerias Público-Privadas (as chamadas PPPs) têm se difundido na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Mas, antes, é importante esclarecer o que é uma PPP e por que elas merecem nossa atenção. O termo PPP pode ser usado em referência a diferentes formas de associação entre o Estado e a iniciativa privada, mas, no Brasil, duas formas específicas de contratos de concessão recebem oficialmente esse nome, as chamadas *Concessão Administrativa* e *Concessão Patrocinada*, instituídas pela Lei Federal n.º 11.079, em 2004.

Quando pensamos em “concessões”, um exemplo que costuma vir à mente são as concessões de transporte público urbano por ônibus que, em geral, são do tipo *Concessão Comum* (instituídas pela Lei Federal n.º 8.987, em 1995). Para entender como funcionam as PPPs, nos ajuda entender primeiro o funcionamento das *Concessões Comuns*; tomemos então o exemplo do transporte. Simplificadamente, por meio desse tipo de concessão, as prefeituras permitem que empresas privadas explorem o serviço de transporte público na cidade. Ou seja, as empresas que assumem esses contratos de concessão ficam autorizadas a cobrar uma tarifa dos usuários do serviço de transporte para viabilizá-lo. A prefeitura determina regras em relação ao valor da tarifa e às condições em que o transporte deverá ser realizado, mas quem faz a gestão do serviço é a empresa privada que, claro, tem como objetivo o lucro. Esse tipo de concessão, portanto, evidencia a disputa entre o entendimento do serviço de transporte público como um direito da população ou como fonte de lucro da empresa, alimentando o debate a respeito de como serviços públicos essenciais devem ser financiados²⁸.

²⁸ Para saber mais a respeito da discussão das tarifas de transporte, acesse: <https://web.archive.org/web/20220809123549/https://tarifometrobh.com.br/>

Nesse sentido, as duas novas formas de concessão que vamos discutir não são muito distintas das *Concessões Comuns*, pois suscitam os mesmos questionamentos. A principal novidade é que as PPPs expandem as possibilidades de remuneração das empresas concessionárias. No caso das *Concessões Administrativas*, ao invés de cobrar tarifas dos usuários, as empresas concessionárias recebem do poder público uma remuneração periódica para a provisão do serviço concedido. Por sua vez, no caso das *Concessões Patrocinadas*, essa remuneração é mista, uma parte é proveniente de recursos do poder público, já outra parte, da cobrança de tarifas dos usuários.

Em suma, em ambas as modalidades, a garantia não só do custeio dos serviços, mas também dos lucros das empresas concessionárias e de possíveis riscos operacionais e financeiros da prestação dos serviços é assumida pelo poder público. Assim, utilizando recursos orçamentários provenientes de algum tipo de tributo, ou mesmo por meio da disponibilização de patrimônio público como colateral²⁹, esse tipo de contratação viabiliza a concessão de serviços mesmo em casos nos quais a cobrança de tarifas não é possível ou suficiente para garantir a rentabilidade desejada pelo “parceiro” privado, ampliando as possibilidades para sua mercantilização.

Frequentemente, as condições estabelecidas pelo poder público para a contratação de PPPs incluem a realização de alguma obra de melhoria na infraestrutura necessária para o fornecimento do serviço concedido (ainda que isso não seja uma exigência para esse tipo de concessão). Em muitos casos, essas melhorias são efetivamente a grande motivação para a realização desse tipo de contrato do ponto de vista do interesse público.

²⁹ Neste site é possível observar alguns dos tipos de garantias oferecidas aos “parceiros” privados: <https://web.archive.org/web/20220809123859/https://pbhativos.com.br/o-que-fazemos/garantias-para-ppps/>

Mas, não se engane, os gastos das empresas concessionárias com tais melhorias (que nem sempre são de fato melhorias para todos) serão compensados e superados com boa margem pelo poder público ao longo do período de vigência da concessão (que pode durar entre 5 e 35 anos), encarecendo o custo desses serviços para seus usuários. Do contrário, certamente não haveria interesse da iniciativa privada em assumir essas concessões, o que, como veremos, é recorrentemente o caso, já que elas não lhe parecem suficientemente atraentes como investimento.

Se você já se deparou com argumentos de políticos ou empresários que defendem as PPPs, certamente já ouviu algo na linha: “observou-se (...) uma redução na capacidade de investir do setor público”, ou, simplesmente, “o Estado quebrou”, assim, “os recursos públicos não são suficientes para atender à demanda por serviços de infraestrutura” e, portanto, “[as PPPs são] uma saída estratégica para sanar [os] gargalos da infraestrutura [no Brasil]” ou “[são] a solução mais viável para o desenvolvimento das cidades”. Esses defensores das PPPs frequentemente argumentam que, pelo “fato de o financiamento do investimento ser feito pelo parceiro privado”, as PPPs possibilitam uma “economia aos cofres públicos” e, assim, são capazes de promover “serviços de qualidade sem aumentos significativos na carga tributária”, “mantendo os recursos públicos disponíveis para outros setores”³⁰.

³⁰ Os trechos citados podem ser encontrados nos seguintes sites e publicações: <https://drive.google.com/file/d/1Yw5E2VMX8olv6wnN4esqR9e280EA-tuMR/view>
<https://web.archive.org/web/20220809124350/>
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/27/guedes-diz-que-estado-quebrou-e-que-vai-ser-impossivel-atender-demanda-crescente-na-saude.ghtml/>
<https://web.archive.org/web/20220809124615/>
<https://portal.connectedsmarcities.com.br/2021/11/24/parceria-publico-privada-e-solucao-mais-viavel-para-o-desenvolvimento/>
<https://web.archive.org/web/20220809124656/>
<https://diariodocomercio.com.br/economia/iluminacao-publica-ip-minas-recebera-recursos-do-bdmg/>

Ora, esses discursos claramente contradizem o funcionamento dos dois tipos de concessão que a legislação brasileira chamou de PPP. Como seriam capazes de proporcionar uma economia aos cofres públicos ou de evitar aumentos significativos na carga de impostos se justamente vinculam a remuneração dos “parceiros” privados a contribuições regulares de recurso público? Se quem vai pagar a conta é o Estado (ou seja, os cidadãos), não faria mais sentido que os entes governamentais pudessem ter acesso facilitado ao sistema de crédito para a viabilização de investimentos em infraestrutura, de forma que não precisassem garantir os lucros de terceiros?

Esse crédito poderia ser incentivado por meio de políticas públicas e viabilizado pelos bancos de desenvolvimento, como o BNDES e o BDMG, por exemplo, que, muito pelo contrário, têm se esforçado para promover as PPPs no Brasil³¹. Nesse ponto, encontramos outra chave das PPPs como estratégia para a transformação de serviços essenciais em mercadoria: os recursos comprometidos com essas concessões não são considerados “dívida”³², portanto escapam às amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal, e as restrições a eles impostas têm sido continuamente flexibilizadas. Originalmente previa-se

<https://web.archive.org/web/20220809124816/>

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/51656/parcerias-publico-privadas-experiencias-internacionais>

<https://web.archive.org/web/20220809125042>

<https://www.bhip.com.br/quem-somos/iluminacao-publica/>

³¹ O incentivo às PPPs pelos bancos de desenvolvimento transparece, por exemplo, nesses documentos: <https://web.archive.org/web/20220809125353/>
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/6843/2/Demian%20Fiocca_BNDES%20PPPs%20e%20Infraestrutura.pdf

<https://web.archive.org/web/20220809125708>

<https://www.bdmg.mg.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/ANEXO-I-Metodologia-de-Trabalho.pdf>

³² Argumento que é desenvolvido por Lucas de Moraes Cassiano Sant’Anna nessa dissertação: <https://web.archive.org/web/20220809125839>

<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7083>

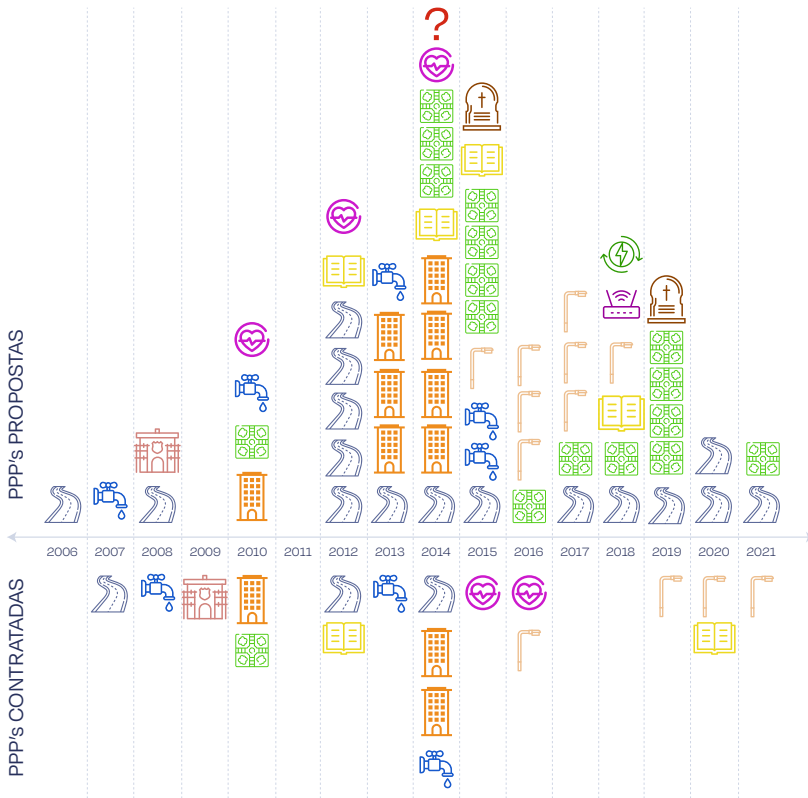
a penalização de estados, Distrito Federal e municípios caso os gastos com PPPs excedessem 1% dos recursos públicos disponíveis naquele ano (a receita corrente líquida do exercício) e dos esperados para os 10 anos seguintes. Esse limite foi ampliado para 3% em 2009, pela Lei Federal n.º 12.024, e, novamente, para 5% em 2012, pela Lei Federal n.º 12.766. Em contraste com esses discursos contraditórios que defendem e impulsionam a difusão das PPPs, muitas são as críticas a esse tipo de concessão. Para entender melhor essas críticas, vejamos como as PPPs têm se difundido na RMBH.

Em levantamento realizado em junho de 2021 a partir de buscas em páginas e diários oficiais do governo federal, do governo do estado de Minas Gerais e de prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos, foi identificado um total de 63 projetos de PPPs que afetam o território da RMBH. Cabe destacar que, desse universo, apenas uma PPP, a da Rodovia MG-050, é uma *Concessão Patrocinada*, as demais são *Concessões Administrativas*, ou seja, viabilizadas exclusivamente pelo orçamento público.

No que diz respeito aos setores que têm recebido esses investimentos, os projetos de PPP nas áreas de *transporte e mobilidade*, assim como os de *gestão de espaços de lazer ou eventos*, são de longe os mais recorrentes, ainda que apresentem baixíssimas taxas de contratação. Foi identificado um total de 16 projetos em cada uma dessas áreas e apenas quatro contratos assinados nas duas em conjunto. Como pode ser observado no infográfico apresentado a seguir, os demais projetos identificados abrangem as áreas de *iluminação pública, saneamento, educação, saúde, provisão de internet, geração de energia, gestão de cemitérios, de estabelecimentos prisionais e de edifícios sede de repartições públicas*, evidenciando o grande leque de possibilidades para a mercantilização de serviços essenciais oferecido por essas novas modalidades de concessão.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA RMBH

Linha do tempo das Parcerias Público-Privadas propostas e contratadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte



FONTE: Levantamento realizado pela autora, em setembro de 2022, a partir de buscas em páginas e diários oficiais do Governo Federal, do Governo do Estado de Minas Gerais e de prefeituras e câmaras de vereadores de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Porém, do total de projetos identificados, apenas 19 (30%) resultaram efetivamente em contratações. Essa baixa taxa de contratação deixa clara, de um lado, a ausência de interesse da iniciativa privada nas concessões priorizadas pelo poder público e, de outro, a aposta continuada no uso das PPPs na Região, que tem gradualmente avançado sobre o orçamento público. Se somados os recursos públicos comprometidos pelas próximas três décadas com contratos de PPPs na RMBH, segundo nosso levantamento, tem-se algo em torno de 10 bilhões de reais!

O mapeamento dos projetos levantados também revela sua densidade concentrada sobre o território do município de Belo Horizonte. Aproximadamente 63% das PPPs propostas (não contratadas) e 53% das contratadas pertencem ao território da capital, particularidade que reforça a histórica concentração de investimentos públicos no núcleo central da metrópole, enquanto boa parte do cenário de falta de infraestruturas e serviços urbanos encontra-se disperso nas periferias metropolitanas.

Outra tendência importante observada entre as PPPs levantadas é o modo como os projetos explicitados pelo poder público que encontram dificuldades em atrair “parceiros” privados têm sido continuamente relançados, sofrendo adequações que buscam oferecer condições mais favoráveis aos potenciais “parceiros”. Por exemplo, a prefeitura da capital, Belo Horizonte (a PBH), já lançou, sem sucesso, dois editais de chamamento para interessados em assumir a concessão de cemitérios municipais (em 2015 e novamente em 2019).

Outra medida também utilizada para que os projetos sejam mais atraentes para a iniciativa privada é tornar o seu propósito menos específico. Essa tendência é evidente, por exemplo, no caso da proposta da PPP Mercado Distrital do Cruzeiro, cujo chamamento foi realizado pela PBH em 2014 e, não tendo sido

viabilizado, foi sucedido, em 2018, pelo chamamento da PPP Mercados Municipais, que disponibiliza para concessão cinco mercados municipais à escolha do “parceiro” privado, inclusive, novamente, o Mercado Distrital do Cruzeiro.

Propostas no setor de *transporte e mobilidade* do governo estadual também têm seguido essa tendência. Além de projetos de concessão de rodovias específicas (em princípio, prioritárias para receber investimentos), o governo estadual lançou, em 2012, o projeto PPP Estradas Estaduais, renovado em 2019 com o nome PPP Rodovias. Ambos disponibilizam toda a malha rodoviária estadual para concessão, deixando a priorização de investimentos a cargo do “parceiro” privado. O mesmo aconteceu em relação à malha ferroviária metropolitana, por meio do projeto PPP Projeto nova metrópole: transporte sobre trilhos.

É evidente que esses projetos abrangentes, que não definem um alvo específico para o investimento, mas simplesmente disponibilizam todo um conjunto de infraestrutura setorial para concessão à escolha da iniciativa privada, ampliam consideravelmente o poder de influência de empresas e interesses particularistas no investimento público em infraestruturas e serviços essenciais. A consequência disso é um prejuízo à destinação de recursos para as populações e espaços que mais os necessitam.

O governo estadual e a prefeitura da capital são os principais proponentes dos projetos de PPPs na RMBH, responsáveis, respectivamente, por 29 (46%) e 23 (35%) do total de projetos identificados e por, respectivamente, oito (42%) e seis (32%) do total das concessões efetivadas. No entanto, é significativo que também tenham sido identificados 11 projetos de PPPs de iniciativa de prefeituras metropolitanas (17% do total de projetos) e quatro PPPs já contratadas entre essas prefeituras (21% do total de contratações). A saber, os municípios de Ribeirão das Neves,

Ibirité e Santa Luzia contrataram PPPs na área de iluminação pública, e o município de Contagem assinou um contrato de PPP na área de educação.

Apesar do menor número de projetos de iniciativa das prefeituras metropolitanas, se observamos os contratos de PPPs assinados ao longo do tempo, verificamos que o governo estadual e a PBH não efetivam uma nova contratação de PPP desde 2016 e que as iniciativas de prefeituras metropolitanas despontam em seu lugar a partir de 2019. Dada a natureza multidisciplinar, altamente complexa e especializada de um contrato de PPP, essa expansão do modelo se torna particularmente preocupante em relação às possibilidades de garantia do interesse público, dada a capacidade institucional ou do quadro de pessoal das administrações municipais (bastante diversa entre as prefeituras dos municípios que compõem a RMBH).

Nesse sentido, foi também identificado que as prefeituras de sete (20%) dos 34 municípios da RMBH criaram nos últimos anos em sua estrutura administrativa algum tipo de secretaria ou grupo gestor com o objetivo de promover a contratação de PPPs. A saber, os municípios de Betim, Contagem, Ibirité, Igarapé, Lagoa Santa e Ribeirão das Neves, além da capital, Belo Horizonte. Repartição semelhante já existia também no governo estadual desde 2003 (reformulada em 2019). O que todas essas iniciativas têm em comum é a ausência da previsão de formas de acompanhamento e controle social de sua atuação.

Ou seja, ainda que, uma vez estruturados, passem pelos protocolos institucionais de aprovação pelo Legislativo, contratos de PPPs têm sido elaborados e geridos sem uma participação ativa da sociedade (esses projetos sequer passam por processo de discussão, por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores municipais). Isso é especialmente problemático em face da recorrência de termos aditivos, isto é, complementos aos contratos

de PPPs assinados inicialmente, que estão constantemente mudando as regras das concessões vigentes. Dos 19 contratos de PPP vigentes na RMBH, 12 (63%) já sofreram alterações; de fato, a maioria deles sofreu múltiplas alterações, chegando a notáveis 13 no caso da PPP Resíduos Sólidos e 15 no caso da PPP Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro (ambas contratadas pela PBH).

Enfim, não é difícil perceber a importância de um debate público a respeito das PPPs para podermos caminhar em direção à metrópole inclusiva que desejamos. Como sociedade, precisamos nos perguntar: será que serviços públicos essenciais deveriam dar lucro? Ou ainda, como os recursos públicos deveriam ser gastos? Não há dúvidas de que manter o investimento público refém de retornos privados resultará não na redução, mas no aumento das desigualdades na metrópole. No mínimo, a cada projeto de PPP é preciso questionar sua real necessidade e prioridade para o desenvolvimento urbano e garantir que os termos de seus contratos e seus resultados atendam ao interesse público. Infelizmente, o caso da RMBH nos mostra um cenário muito distinto, no qual estado e municípios têm feito esforços contínuos para empenhar recursos públicos em projetos de PPPs sem a participação da sociedade e em condições nas quais a prioridade desses investimentos e as condições estabelecidas em seus projetos são bastante questionáveis.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 9

**A dimensão política de uma operação
urbana consorciada em Belo Horizonte**

RENATO BARBOSA FONTES
LÉA GUIMARÃES SOUKI

Introdução

O espaço urbano na sociedade capitalista tornou-se uma mercadoria valiosa para os grandes agentes econômicos (fundos de investimentos, empresários da construção civil e do mercado imobiliário, dentre outros), um meio indispensável para a manutenção de seu domínio econômico. Nesse quesito, esses agentes têm no Estado um importante parceiro para o atendimento dos seus interesses. Esse apoio é importante para renovar e adaptar o solo e toda infraestrutura necessária para o funcionamento dos negócios, como ruas, viadutos, rede de esgotos e iluminação. Por outro lado, é, também, no espaço urbano – e por ele – onde acontecem muitas das lutas sociais pelo direito à cidade, como aquelas organizadas pelos movimentos sociais da reforma urbana. Estes se manifestam, por exemplo, através das pressões feitas para aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, 10 de julho de 2001), que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183), outra importante conquista.

Resumidamente, o espaço está em uma constante disputa entre os que querem dele as melhores condições e oportunidades para a vida em sociedade – moradia, emprego, cultura, lazer, saúde, transporte, por exemplo – e aqueles que o tratam como um grande negócio, isto é, que o utilizam como mercadoria capitalista capaz de promover benefícios econômicos em forma de renda e ou lucro. Em meio a essa disputa, o Estado tem também a fundamental tarefa de minimizar as desigualdades, regular os conflitos de interesses e garantir que o interesse público e a função social da propriedade (um princípio importante que afirma que toda propriedade deve possibilitar o bem comum³³) e da cidade sejam garantidos.

³³ A função social impõe limites ao direito de propriedade, de maneira que não prejudique ao bem coletivo.

Nas cidades brasileiras, especialmente nas regiões metropolitanas, uma das fórmulas adotadas pelo Estado para que isso se concretize vem sendo o uso cada vez mais comum das parcerias público-privadas (PPPs), como vimos no texto da Thaís Nassif, neste livro. Estas são descritas pelos seus defensores, muitas vezes, como a melhor estratégia para viabilizar financeiramente projetos urbanos com recursos privados diante da crise fiscal – que é a dificuldade do Estado de atender às demandas de todos os setores da sociedade, principalmente o econômico – atravessada pelos municípios. No entanto, o que poderia ser uma solução tem sido questionado por vários urbanistas, pesquisadores e pela sociedade civil organizada, por fazer com que, em vários casos, a política, que deveria seguir interesses públicos e coletivos, passe a se orientar segundo interesses particulares e financeiros.

O cientista político Claus Offe, na obra “Problemas estruturais do Estado capitalista”, considera que há uma importante troca de benefícios não apenas do capital em relação ao Estado, mas também o inverso, exigindo um olhar crítico para esta dinâmica. Em síntese, os Estados dependem bastante da riqueza gerada pelo setor privado, na medida em que qualquer queda no nível de investimento e de empregos gera menor arrecadação de impostos. A reprodução da vida na sociedade capitalista – isto é, se alimentar, se vestir, ter onde morar, a vida social de um modo geral – dependeria do processo de acumulação no setor privado – do emprego, da renda e de possibilidades de consumo nele gerado, o que orientaria a atuação dos governantes em favor de decisões que privilegiem o interesse do capital e sejam capazes de garantir o lucro.

Acreditamos que a principal legislação urbana brasileira, o Estatuto da Cidade, não foge desse conflito. Resultado de uma grande mobilização popular dos movimentos de reforma urbana, ele ainda é objeto de diversos debates em torno de

suas orientações, dos seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais. O Estatuto apresenta possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial, que é a segregação dentro do espaço das cidades, a partir de instrumentos urbanísticos e de controle social. Entretanto, ainda restam questionamentos em relação à sua possibilidade de ser de fato aplicado e à utilização de seus instrumentos para promover políticas orientadas por interesses econômicos e privados. O uso de alguns dos dispositivos do Estatuto parece estar conflituosamente dividido entre essas duas perspectivas, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento urbanístico gerido por uma parceria entre poder público e iniciativa privada.

Este capítulo tem como finalidade evidenciar a dimensão política do instrumento OUC, a partir da experiência de Belo Horizonte. Abordaremos o caso do projeto da OUC “Antônio Carlos e Pedro I/Leste e Oeste” (ACLO). Esse grande projeto urbano, um dos maiores da história de Belo Horizonte, foi frustrado por uma série de tensões e contradições que exemplificam a disputa não apenas econômica, mas também política pela apropriação do espaço urbano³⁴. A análise desse grande projeto urbano que não pôde se realizar, embora tenha sido encaminhado para tanto, pode fornecer informações e contribuir para a compreensão dos obstáculos e dos facilitadores situados no campo complexo de interesses, alianças e projetos de uso e ocupação do solo que disputam a cidade. Estes, entendidos como cenário de atores formado pelo Estado, sociedade civil, servidores públicos e o capital,

³⁴ Para uma análise mais aprofundada, sugerimos a leitura da tese *Estado e sua autonomia relativa: a experiência de uma Operação Urbana Consorciada que não se concretizou* disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1UGrvMOfyOg-MtauOOo3g80Xy4sn4jdiU/view?usp=sharing>

representado pelos seus setores, neste caso, em suas vertentes imobiliária e da construção civil.

Operações Urbanas Consorciadas: o caso da OUC “Nova BH”/“ACLO”

O instrumento urbanístico “Operação Urbana Consorciada”,³⁵ regulamentado pelo Estatuto da Cidade, art. 32 a 34, está relacionado diretamente às administrações municipais, como forma de induzir o desenvolvimento urbano por meio da parceria entre o poder público, os proprietários de terra, de bens móveis e imóveis, a sociedade civil e os investidores privados. As OUCs envolvem o redesenho de um determinado território da cidade, através da combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e da flexibilização de normas e obrigações urbanísticas dos direitos de uso do solo.

Os recursos para as obras são arrecadados através da venda do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que corresponde à permissão concedida pela administração municipal para a construção adicional de determinada quantia de metros quadrados aos proprietários. Essa venda de potencial construtivo se torna um ativo financeiro, isto é, algo que pode ser negociado e vir a se tornar lucro, e poderá ser comprado e vendido no mercado financeiro, sendo que o total de recursos arrecadados de forma antecipada nesta operação deve ser usado na reestruturação urbanística da área em que ocorre a operação. Ou seja, a adesão do mercado e dos agentes privados é, portanto, um pré-requisito da OUC.

Destacamos o caso da Operação “Antônio Carlos e Pedro I/ Leste e Oeste”, lançada inicialmente sob o nome de OUC “Nova

³⁵ Para saber mais sobre a temática, acesse: <https://drive.google.com/file/d/1J-FucuOZq1f2YoxeJ3zZv0V3jSA32ZeAX/view>

BH". A operação foi prevista na revisão do Plano Diretor de 1996, concluída em 2010, que propõe a alteração dos padrões urbanísticos para viabilizar uma série de empreendimentos e que, pelos seus propósitos e forma, teve grande rejeição de organizações e movimentos sociais. Segundo o próprio projeto urbano, essa OUC implicaria, inicialmente, intervenções urbanísticas em 58 bairros que, juntos, representam cerca de 7% do território do município (25 km²), afetando diretamente aproximadamente 170 mil moradores. Desde o início, o projeto Nova BH vinha sendo questionado por representantes da sociedade civil organizada e por alguns membros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) pela ausência de participação da população na elaboração do plano urbanístico, como exigido pelo Estatuto das Cidades.

O ponto de partida do histórico desta OUC remete ao decreto municipal 14.657 de 2011, que regulamentou o procedimento da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP). Em síntese, foi uma permissão para que o mercado propusesse projetos urbanos por meio de parcerias público-privadas na esfera do poder executivo. Em seguida, um consórcio (nesse caso, uma associação de empresas que buscam atingir um objetivo em comum, formado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., recebeu autorização para iniciar estudos relativos a uma modalidade de parceria público-privada.

Do ponto de vista da conjuntura política, o fim da aliança "PT e PSDB" às vésperas da eleição municipal de 2012 e a consequente reeleição do prefeito Márcio Lacerda (PSB) representaram uma descontinuidade política e administrativa em relação às gestões anteriores, destacando-se a transferência da área de Planejamento Urbano da Secretaria de Obras e Infraestrutura para a Secretaria de Desenvolvimento. Paralelamente, a saída do governo de

profissionais nomeados ligados ao PT (e coligações – alianças – entre partidos) afetou a correlação de forças entre os interesses públicos e privados.

A mudança na gestão e a inserção do consórcio levaram a uma revisão de prioridades em relação às OUCs, potencializando os conflitos internos, especialmente entre técnicos e políticos. Um conflito bastante relevante relacionou-se à escolha de prioridades para o perímetro (“Antônio Carlos/Pedro I” ou “Vale Arrudas”) e, posteriormente, ao descompasso entre o tempo gasto para o trabalho exigido pela equipe técnica e a pressa dos investidores, que seguia exigências da lógica mercadológica. A opinião técnica era de que a “Antônio Carlos/Pedro I” possuía maior potencial de transformação urbana, por haver mais terras e regiões ainda em bairros menos valorizados com capacidade de receber mais infraestrutura, numa perspectiva de redistribuição de serviços públicos. Já o “Vale Arrudas” se inseria nas obras de ampliação do metrô e do transporte terrestre, além de contar com um apelo maior do Secretário e do Consórcio, tendo, conseqüentemente, maior capacidade de arrecadar e de proporcionar obras, mas sem contemplar as extremidades do território do município.

A solução apresentada pelo gestor público foi a unificação das duas operações, passada a chamar de OUC “Nova BH”. A proposta inicial da área de abrangência do projeto incluía regiões mais distantes e periféricas, mas ela foi perdendo espaço, e essas regiões foram sendo cortadas com o avanço das discussões. A intenção dos técnicos, inicialmente, era redistribuir recursos para as áreas mais periféricas, gerando dinheiro no centro, a partir da venda de CEPACs, e investindo em infraestrutura em regiões mais distantes. Contudo, uma operação com parte da área de abrangência desvalorizada, com o preço da terra abaixo do esperado e carente de infraestrutura poderia inviabilizar economicamente a OUC aos olhos do mercado. Assim, a

capacidade redistributiva do instrumento se curvou à lógica do capital, ou seja, a prioridade se modificou sob a nova e urgente orientação de interesses dos empresários.

Os questionamentos foram levantados por segmentos da sociedade civil e ganharam força na medida em que foi ficando clara a existência de ilegalidades na conduta administrativa, especialmente em relação à falta de transparência das informações e à ausência de audiências públicas e de espaços participativos para a elaboração do plano urbanístico, como exigido pelo Estatuto das Cidades. Este fato foi o principal motivador para que o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) iniciasse a investigação sobre irregularidades, que acabou por entrar na justiça com uma Ação Civil Pública, para impedir a execução do projeto, após constatar a completa ausência de participação da população no processo da operação.

A PBH, buscando se distanciar da imagem antidemocrática presente na “Nova BH” e diante do compromisso assumido com o MPMG, apresentou um novo plano urbanístico. O nome “OUC ACLO” foi retomado, as intervenções na cidade foram ampliadas para uma área de 99 bairros, 10% do território da capital, e a prefeitura assumiu diversas obrigações, perante o Ministério Público, para contornar as irregularidades, especialmente quanto à falta de participação da população e à violação do princípio legal da gestão democrática da cidade, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. A prefeitura organizou 38 eventos, no período entre outubro de 2014 e junho de 2015, com diferentes metodologias e finalidades específicas e com o objetivo de apresentar, debater e levantar sugestões para a OUC.

Esses debates públicos, ainda que pesem muitas críticas sobre sua metodologia de participação, levaram a novas formulações do plano urbanístico e ao reposicionamento dos papéis dos agentes envolvidos, ampliando a diversidade das pessoas/instituições

que participaram do processo e as perspectivas redistributivas, o que, por sua vez, trouxe uma série de questionamentos de representantes da construção civil.

Diante de tensões políticas, a OUC ACLO foi colocada em “pausa” no final do ano de 2015. Cabe-nos questionar: o mercado recuou diante do novo plano ou perdeu interesse devido à alteração das circunstâncias? Acreditamos que o aspecto político teve um efeito determinante no histórico aqui analisado, o que não significa que as razões econômicas não tiveram sua importância, afinal uma OUC depende do investimento e do interesse de setores e frações do capital.

O ano seguinte, 2016, seria de eleições municipais, e o discurso assumido pela PBH seria esperar pela aprovação do novo Plano Diretor, cujas principais diretrizes foram aprovadas na conturbada IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014, como é visto no capítulo *O processo de formulação e aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte*, neste livro. Após a aprovação do novo Plano Diretor, em agosto de 2019, em vigor a partir de janeiro de 2020, a proposta de uma operação para uma área de abrangência semelhante ainda tem o prazo de dois anos (12/2022) para regulamentação da lei.

Considerações finais

Entendemos que estamos numa constante disputa pelo usufruto das cidades e compreender como essa disputa acontece é fundamental. Acreditamos, tal como o cientista político Nicos Poulantzas, que o Estado não reproduz os interesses do capital de modo mecânico, pelo contrário, ele está inserido em uma relação de forças políticas e de lutas de classes. Assim, mesmo que observemos uma predominância do capital privado na gestão da política urbana, é necessário

estar atento às circunstâncias existentes do período. Segmentos sociais e atores podem alterar seu grau de protagonismo, o que influencia diretamente o destino de um determinado projeto. Consideramos também que o mercado pode ter seus interesses frustrados por incapacidade de operá-los e de articulá-los, pois pode não estar seguramente livre de processos burocráticos e de pressões da sociedade.

Os impasses na aprovação da OUC discutida neste capítulo, sobretudo na elaboração e no desenvolvimento do projeto urbano, desconsideraram uma série de circunstâncias legais, administrativas e políticas, numa complexa rede de relações. Se a legislação parece ser orientada a atender interesses econômicos, ela ainda preserva um corpo técnico de servidores públicos capaz de garantir interesses públicos.

Tudo isso revela não haver uma relação mecânica e absolutamente previsível de causalidade entre interesses econômicos e o aparelho do Estado. Ao contrário, existem instâncias que podem atuar de maneira a trazer incertezas para o resultado final. As demandas trazidas pelo processo participativo, por sua vez, mesmo não alterando a característica do instrumento, mostraram que o Estado, em determinadas circunstâncias, pode ser suscetível a pressões das classes populares. Contudo, sabe-se que o atendimento dessas demandas, quando contrárias ao interesse mercadológico, também pode inviabilizar o projeto urbano. A questão que se coloca é: até que ponto projetos e políticas urbanas dependem da riqueza gerada pelo setor privado? A OUC pode ser compatível com os objetivos da reforma urbana e o direito à cidade? Como reconhecer as frestas onde os interesses do mercado não poderão, sozinhos, condicionar um projeto de intervenção urbana? Qual o papel da sociedade civil no enfrentamento de projetos que valorizem a iniciativa privada, projetos mercadológicos da cidade?

CAPÍTULO 10

Descaminhos e retrocessos da regulação ambiental na RMBH

ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO
LEONARDO BATISTA DE ANDRADE
MARIANA ALMEIDA VENTURA
MARIANA BUBANTZ FANTECELLE

O que o Projeto Apolo de mineração em Caeté, o Condomínio Alphaville em Vespasiano, o Aterro Sanitário de Macaúbas em Sabará, o Hospital Mater Dei em Contagem, o Edifício *Concorde Corporate* em Nova Lima, o Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves e o Aeródromo de Betim têm em comum? Apesar das iniciativas e naturezas muito diversas que os caracterizam, são empreendimentos que, pelo porte, tipo de atividade e localização, podem provocar efeitos negativos ao meio ambiente, à infraestrutura urbana e/ou à população das áreas de influência onde se inserem. Por isso são considerados empreendimentos de impacto, sendo objeto de licenciamento ambiental prévio pelo poder público, que, com base em estudos técnicos, manifestação de órgãos afins e participação social, deve avaliar a viabilidade e as condições de sua instalação. E como anda o licenciamento destes empreendimentos de impacto na RMBH? Qual tem sido o papel recente da regulação no enquadramento e encaminhamento destes processos?

A trajetória da regulação ambiental no Brasil revela, desde as décadas de 1980 e 1990 do século passado, um certo pioneirismo no cenário internacional e importante evolução, partindo de temas específicos, como autorizações para atividades extrativistas, proteção de florestas e controle de poluição, para o entendimento ampliado das relações sociedade-natureza, numa progressiva aproximação, ainda que conflituosa, com o planejamento urbano e a gestão das cidades. O reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do direito ao meio ambiente saudável como coletivo e difuso, afetando grupos sociais e não apenas indivíduos, e da responsabilidade compartilhada entre a União, estados e municípios para sua promoção, controle e fiscalização atestam como questões ambientais impactam, de forma indistinta, áreas urbanas e rurais, ignorando limites administrativos, temas e das áreas de competência das diferentes políticas públicas setoriais.

A linha do tempo com os principais marcos legais em nível federal e no estado de Minas Gerais (Figuras 1 e 2) ilustra este período de evolução ao destacar a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e a criação do Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, por lei específica em 1981³⁶, com a previsão de órgãos colegiados, responsáveis pela emissão de licenças e mecanismos de participação cidadã. Esta mesma lei criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), reproduzido posteriormente em estados e municípios, e congregando os diversos órgãos afins para a gestão integrada de questões ambientais. A adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos instituída pela Lei Federal 9.433/1997, com sua repercussão em Minas Gerais por meio da aprovação da Política Estadual de Recursos Hídricos em 1999 e a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC em 2000, é importante marco deste período. Em 2001, a incorporação pelo Estatuto da Cidade do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV como instrumentos voltados para a melhoria da distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização trouxe o desafio da compreensão da cidade como um híbrido de sociedade e natureza, bem como a avaliação de impactos sobre a infraestrutura e os serviços urbanos, sobre a paisagem cultural e sobre a valorização imobiliária como questões ambientais a serem igualmente avaliadas e a terem seus efeitos negativos minimizados. Em 2012, a Lei Federal 12.608, em resposta a eventos dramáticos de inundação e desabamentos ocorridos na região serrana no Rio de Janeiro, criou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com foco na redução de riscos em áreas vulneráveis e na criação de sistemas de informação e monitoramento de desastres.

³⁶ Trata-se da Lei 6.938/81, cujo conteúdo completo encontra-se disponível em: https://web.archive.org/web/20220810201402/https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm

capítulo 10 | Descaminhos e retrocessos da regulação ambiental na RMBH

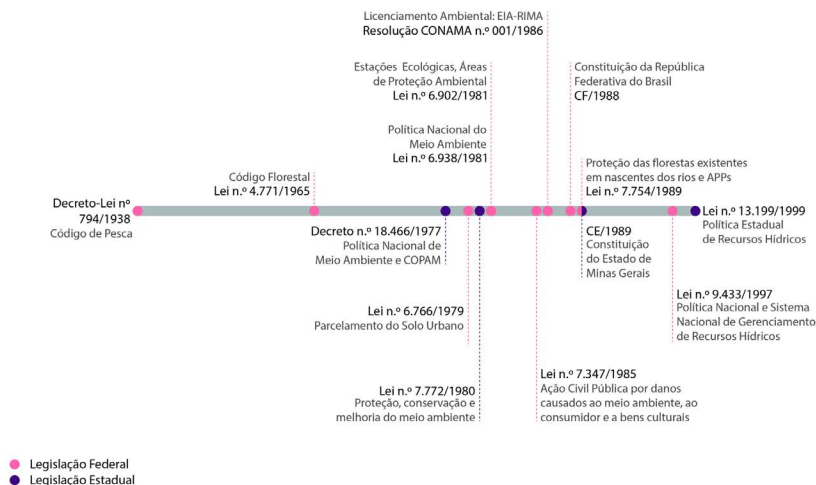


Figura 1 - Evolução da Legislação Ambiental no Brasil e em Minas Gerais (1965-2015).

Fonte: Elaborado pelos autores.

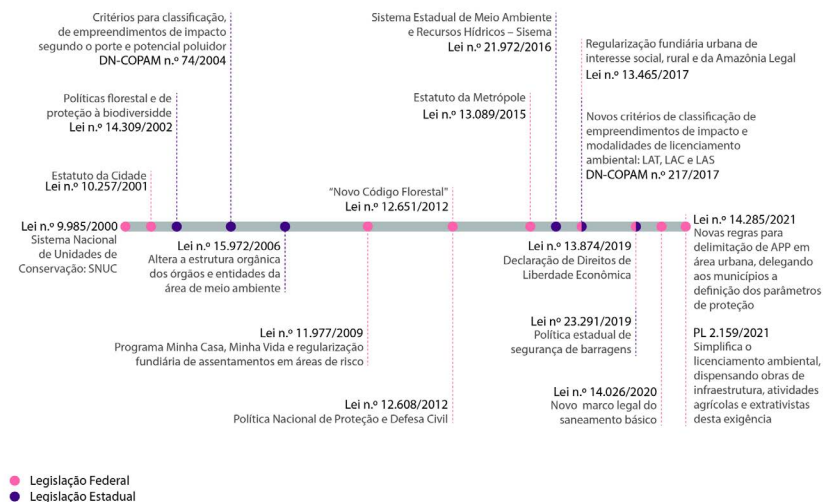


Figura 2 - Evolução da Legislação Ambiental no Brasil e em Minas Gerais (2016-2022).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como nos alerta o Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Coordenador Geral do Observatório das Metrôpoles, as crises de acumulação e as respectivas reações do capitalismo podem ser entendidas como estratégias de adaptação e sobrevivência do próprio sistema em seus diferentes estágios de expansão³⁷. Nesse sentido, as transformações recentes da regulação urbanística e ambiental são percebidas como ajustes necessários para o avanço do projeto neoliberal, traduzidas, de forma geral, por propostas de flexibilização e transferências de responsabilidades, antes a cargo do Estado, para o setor privado, impactando o desenho das políticas públicas e a natureza do planejamento e da gestão urbanos em múltiplas escalas. Os processos de flexibilização observados a partir da segunda metade dos anos 2010 (Figura 2) e o desmonte das políticas ambientais em curso apontam para a adoção de menos regras e mais exceções, menos previsibilidade e mais decisões caso-a-caso, com menor participação e controle social e maior orientação das decisões de planejamento pelas oportunidades ditadas pelo mercado.

Em Minas Gerais, a flexibilização das regras para o licenciamento ambiental teve início já em 2016 com a Lei 21.972³⁸, que implementou a descentralização do Sistema Estadual de Meio Ambiente e resultou na criação de Unidades Regionais Colegiadas e Câmaras Técnicas Especializadas por setor de atividade (mineração, energia, agricultura etc.), enfraquecendo o caráter abrangente e plural do Conselho Estadual de Política Urbana, o COPAM. Outra modificação importante foi o estabelecimento de novos critérios de classificação de empreendimentos de impacto

³⁷ Este argumento é desenvolvido no texto *As Metrôpoles e o Direito À Cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12BF0kGBIUoMIG2MDIFqJ4c4PY4LJ2BDr/view?usp=sharing>

³⁸ Para acessar a Lei completa, acesse: https://drive.google.com/file/d/1F8Z-dnra0N_gkP6YOfx8LqO87KPNQ-0h0/view?usp=sharing

enquadrados em classes de 1 a 6, variando do menor ao maior grau de impacto a partir da combinação do porte, potencial poluidor e localização. Com a nova lei, o Licenciamento Ambiental Trifásico – LAT, concebido em três etapas (Licença Prévia – LP, que autoriza o desenvolvimento do projeto segundo condições; Licença de Implantação – LI, que autoriza o início das obras com incorporação das medidas definidas na LP; e Licença de Operação – LO, que autoriza o início de funcionamento da atividade, cumpridas todas as exigências), ficou restrito a empreendimentos das classes 5 e 6. Além disso, foram criadas duas novas modalidades de licenciamento ambiental: o Simplificado – LAS, que consiste no preenchimento de cadastro *online* pelo próprio empreendedor ou de Relatório Ambiental Simplificado – RAS, com dispensa de estudos ambientais (EIA-RIMA) para as classes 1, 2, e 3; e o Concomitante – LAC, que permite a obtenção de mais de uma licença de uma só vez para as classes 3, 4 e 5 em determinadas situações previstas na Deliberação Normativa do COPAM N°. 217 de 2017³⁹.

Os resultados deste relaxamento normativo apontam para o crescente número de empreendimentos que passam a ser enquadrados em classes inferiores de impacto e submetidos a processos de licenciamento simplificados. O registro dos empreendimentos licenciados na RMBH no período entre 2013 e 2019⁴⁰ mostra que 80% das licenças concedidas correspondem às classes 1, 2 e 3, que, a partir de 2018, passaram a ser objeto de licenciamento simplificado. Em 2019, empreendimentos da classe 1 e 2 tiveram um crescimento de 57% em relação ao ano anterior, passando a representar cerca de 60% de todas as licenças concedidas nestes dois anos. Paralelamente, observa-se

³⁹ Para ler na íntegra a Deliberação Normativa, acesse: https://drive.google.com/file/d/1a1PIJFPI8CGUT7iopydI16BrddM_TLOi/view?usp=sharing

⁴⁰ Para ver o gráfico, acesse: <https://drive.google.com/file/d/1E6xQLP6d-32qYkhD4WApM61PpmL-P7Ji/view?usp=sharing>

uma diminuição drástica na quantidade de empreendimentos das classes 5 e 6, que eram bastante representativos até o ano de 2017 e caíram para 13,8% e 7% em 2018 e 2019, respectivamente⁴¹.

Também como efeito desta flexibilização, mais municípios mineiros vêm se candidatando a tomar para si a responsabilidade pelo licenciamento de empreendimentos de impacto, sem a necessária capacitação técnica e administrativa. Na RMBH, por mais de dez anos, eram apenas três municípios conveniados com o Estado para proceder ao licenciamento ambiental em nível local, sendo que Betim licenciava apenas até a classe 3 até 2013. A partir de 2016, passaram a ser cinco municípios conveniados e, a partir de 2017, dez municípios. Até 2021, já eram 15 os municípios habilitados para proceder ao licenciamento ambiental em nível local⁴², sendo 12 deles até a classe 4, um até a classe 3, Betim até a classe 5 e apenas Belo Horizonte até a classe 6⁴³.

Já a distribuição espacial dos empreendimentos de impacto por tipo de atividade está muito relacionada à especialização produtiva dos municípios, implicando distintos tipos de impacto e conflitos ambientais: atividades minerárias em municípios que integram o quadrilátero ferrífero como Brumadinho, Itatiaiuçu, Caeté e Nova Lima, ou naqueles situados no relevo Carste, onde se concentram jazidas de calcário, como Pedro Leopoldo, São José da Lapa e Matozinhos, ou em várzeas aluviais produtoras de areia, como Esmeraldas e Santa Luzia. Nestes, os principais conflitos referem-se à supressão da vegetação, ao comprometimento de mananciais de abastecimento de água, a impactos na paisagem, a transtornos e riscos às populações das áreas de influência das cavas a céu aberto e barragens de rejeitos. Atividades industriais, projetos de infraestrutura e gerenciamento de resíduos

⁴¹ Ver link anterior

⁴² Ver link anterior

⁴³ Ver link anterior

concentram-se em Contagem, Betim e municípios vizinhos a Belo Horizonte, também como resultado do que chamamos de reestruturação produtiva que, ao invés ter todas as etapas do processo de produção industrial num único local, como nas antigas fábricas, passa a se espalhar pelo território, cabendo a diversos estabelecimentos menores fornecer a tempo e à hora, os insumos, peças e serviços necessários à finalização dos produtos industrializados. Esses usos não se limitam mais, portanto, a distritos industriais e faixas ao longo das rodovias, permeando bairros e trazendo poluição sonora e atmosférica, lançamento de resíduos tóxicos e outros conflitos com usos residenciais. Já as atividades agrossilvopastoris concentram-se em municípios menos comprometidos com o processo de metropolização, como Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas e Florestal⁴⁴.

Empreendimentos imobiliários, assim como equipamentos de comércio e serviço de maior porte, mesmo podendo causar significativo impacto na infraestrutura urbana, tendem a não ser enquadrados como objeto de licenciamento ambiental em nível estadual, à exceção dos loteamentos com mais de 25 hectares, atestando o foco do licenciamento estadual em impactos no meio ambiente natural. Além desse sintoma de desregulamentação “regulada”, discutido no livro do Professor Manuel Aalbers de 2016⁴⁵, outro desdobramento da inflexão neoliberal que também percebemos na questão ambiental é o avanço no sentido da competição intermunicipal, em detrimento da cooperação entre municípios e, acirrando processos de injustiça ambiental. Esta tendência contraria diretrizes presentes no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH, no sentido do tratamento

⁴⁴ Ver link anterior

⁴⁵ Para aprofundar no assunto, leia o artigo *The Financialization of Housing* disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1YKsv2s72EVagjy7xcaGup-7fEA4NjrwAc/view?usp=sharing>

compartilhado de impactos supramunicipais pautados por funções públicas de interesse comum, como a proteção de mananciais, a gestão de resíduos sólidos e a redução de riscos diante de desastres, dentre outros.

Nesse contexto, destaca-se a crescente regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança que, apesar de presente em apenas seis dos 34 municípios metropolitanos, estão orientados muito mais para o financiamento da infraestrutura viária e dos equipamentos públicos para atender à demanda de empreendimentos em áreas de expansão urbana do que para a diminuição de impactos em áreas consolidadas, muitas delas conurbadas, ou seja, emendadas com municípios vizinhos. A não previsão de mecanismos de participação popular aliada à ausência de órgãos colegiados de deliberação contribui para a existência de processos de licenciamento pouco efetivos e vulneráveis a articulações e flutuações políticas de cada gestão⁴⁶.

O desmonte da política ambiental em nível Federal – iniciado pela Lei 13.874 de 2019, que dispensa atividades consideradas de baixo risco da necessidade de licenciamento ambiental, a título de “liberdade econômica”, e pelo “fazer passar a boiada” proporcionado pelo PL 2159/2021, que dispensa obras de infraestrutura, atividades agrícolas e extrativistas de licenciamento ambiental, já aprovado pela Câmara Federal – vai na contramão da necessidade de enfrentamento não só dos problemas ambientais já acumulados do passado em áreas sem saneamento, área de risco e áreas degradadas no campo e nas cidades, como também o necessário enfrentamento dos cada vez mais frequentes eventos

⁴⁶ Para saber mais, acesse o artigo *Da mitigação à mitigação adaptativa: os (des)caminhos da aplicação recente do Estudo de Impacto de Vizinhança na RMBH*, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/10qACzYASo9SOp3D3fMBd8-Gxd2D5VEm6/view?usp=sharing>

extremos causados pelas emergências climáticas, penalizando, principalmente, as populações mais vulneráveis.

É fato que as implicações socioambientais destas transformações recentes exigem que repensemos as formas tradicionais de planejamento e regulação e que façamos uso criativo dos instrumentos para promover formas de gestão pautadas pela dimensão integradora das questões ambientais. Não se trata, entretanto, de “esverdear” os princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade por meio de formulações ambíguas e, com frequência, excludentes, que envolvem o debate sobre desenvolvimento sustentável, cidades inteligentes, resilientes e adaptadas a desastres naturais. Mas, sobretudo, de revisitá-los, buscando utilizar as ferramentas já disponíveis e novas estratégias para o enfrentamento dos novos desafios colocados para velhos problemas.

CAPÍTULO 11

Risco e vulnerabilidade ambiental na RMBH

ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO
CAROLINA MARIA SOARES LIMA
MARCOS FELIPE SUDRÉ SADLER
JULIANA NAZARÉ LUQUEZ VIANA
LETÍCIA CLIPES GARCIA

Com cada vez mais frequência, temos nos deparado com notícias de tragédias relacionadas a inundações e deslizamentos. As enxurradas causadas por chuvas intensas não pedem licença e devastam ruas, casas, equipamentos públicos e seres vivos. A ação de eventos como esses inclui uma combinação já conhecida: chove forte, solo encharca, estruturas de casas em encostas desmoronam ou são interditadas; quando pavimentado, o solo não encharca e a água escoar veloz, rios e córregos transbordam e buscam seus leitos pela cidade. Mas isso é só parte do pesadelo!

Neste texto, para discutir esses eventos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tomaremos como marco o ano de 2012, quando foi aprovada a Lei Federal n.º 12.608, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres (PNGRD) e autoriza a criação do sistema de monitoramento e informações de desastres. Centrada na noção de “risco de desastre”, a referida legislação se propõe a desenvolver a consciência nacional sobre o tema, com intuito de reduzir, amenizar e recuperar danos, promovendo ações sistêmicas preventivas. Um levantamento feito a partir de veículos de comunicação nos aponta a gravidade da frequência, do tratamento dado aos fatos e da abrangência territorial dos eventos meteorológicos e desastres climáticos na RMBH.

As situações de risco são recorrentemente registradas pela imprensa que, em intervalos cada vez menores, trazem manchetes sobre a situação de vários municípios ameaçados por eventos extremos. A própria capital tem um reconhecido histórico de cheias, como alerta a reportagem “A BH das 200 enchentes”, de Gustavo Werneck para o jornal Estado de Minas, ainda em 2012⁴⁷. Sendo a cidade mais bem estruturada na Região Metropolitana,

⁴⁷ A matéria na íntegra está disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/01/07/interna_gerais,271132/a-bh-das-200-enchentes.shtml

Belo Horizonte se avizinha de outras cidades com problemas similares, mas com alguns agravantes que tornam a situação ainda mais perigosa, considerando o grau da vulnerabilidade e o tipo de risco a que determinadas famílias estão expostas.

Raposos, por exemplo, figura no Diário Oficial do Estado decretando Situação de Emergência em áreas de risco geológico e inundação em 2012⁴⁸, e é apontado (junto com Rio Acima) como o mais vulnerável às chuvas em Minas Gerais. Em janeiro de 2022, mais uma enchente assolou Raposos, e os moradores relatam a angústia do curto período entre um desastre e outro: “mal acabou uma e já veio a outra, e essa foi muito pior do que a de 2020”⁴⁹, diz uma jovem moradora. Outro município da RMBH que reincide nas notícias é Juatuba, que também decretou Situação de Emergência em 2012⁵⁰. Em 2016 seus moradores sofreram com alagamentos, que se repetiram em 2022⁵¹. Sabará, conurbada com Belo Horizonte, teve 300 habitantes desabrigados em 2016, em função de enchentes, e, pelo mesmo motivo, 18 famílias foram desalojadas em 2018⁵² na cidade.

Além do predomínio de eventos relacionados às chuvas no verão, há outra especificidade na região: a superposição dos

⁴⁸ O conteúdo do Diário Oficial na íntegra encontra-se disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1AHbP88cMAKRfdFAQkBVUWemzvg37A1q9/view?usp=sharing>

⁴⁹ Este e outros depoimentos foram registrados no vídeo produzido pela ONG Casa de Gentil, entidade da Sociedade Civil que atua em Raposos, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2KEz6TRNjY&ab_channel=cbhvelhas

⁵⁰ É o exemplo da matéria disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001011038/https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2012/01/sobe-para-87-numero-de-cidades-em-emergencia-em-minas-gerais.html>

⁵¹ Para saber mais sobre os alagamentos, acessar: https://web.archive.org/web/20221001011429/https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/01/08/interna_gerais,1336342/nova-lima-rio-acima-raposos-e-juatuba-ficam-debaixo-d-agua-apos-temporal.shtml

⁵² Para saber mais sobre o assunto, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001011904/https://noticias.r7.com/minas-gerais/temporal-deixa-18-familias-desalojadas-em-sabara-mg-31122018>

desastres. A mineração — a mesma que conformou a ocupação do território ainda no século XVIII e que dá nome ao estado — se soma às condicionantes de risco, em especial, nos meses de maior precipitação. Com as chuvas, o risco de rompimento de barragens é aumentado, a água dos rios, em muitos casos contaminada por rejeitos de desastres passados, pode transbordar, alagar e varrer as ruas, residências e estabelecimentos de comércio e serviços. Somam-se, ainda, a estes desastres, os riscos de desabastecimento de água potável, seja pelo comprometimento dos mananciais por atividades minerárias e urbanas, seja pelos períodos de seca cada vez mais prolongados.

Essa sucessão de desastres diferentes, porém relacionados entre si, poderia significar a oportunidade de ação preventiva, contudo os prejuízos — alguns irreversíveis — que ainda ocorrem demonstram que ainda não encaramos os eventos extremos como uma pauta para ações urgentes de planejamento urbano.

Quando entramos nessa discussão, nos deparamos com as palavras “risco”, “desastre”, “vulnerabilidade”, por exemplo. Esses termos carregam um peso técnico, político e social e, para que o lugar desses termos seja melhor entendido, faremos uma breve apresentação deles com base em estudos científicos liderados por professores e pesquisadores de importantes centros de pesquisa sediados nas universidades públicas brasileiras, com ênfase nas áreas do conhecimento das ciências humanas e sociais aplicadas.

A noção de “risco” é ampla e pode ter diversas aplicações. Além disso, o risco pode ser percebido de diferentes formas e existir independentemente de sua percepção. Há pessoas que vivem o risco cotidianamente, sem condições para evitá-lo ou superá-lo, seja qual for a definição de risco utilizada para descrever a situação. Para alguns especialistas⁵³, o risco se

⁵³ É o argumento que Cleber Marques de Castro, Maria Naíse de Oliveira Peixo-

relaciona às noções de incerteza, exposição ao perigo ou perdas. Assim, o risco é a possibilidade da exposição a um evento, como um desastre, por exemplo.

Já a “vulnerabilidade”, de certa forma, compõe o risco, pois se refere ao modo como as pessoas são afetadas por algum risco e se relacionam com ele. Os especialistas também chamam a atenção para os fatores sociais, econômicos e políticos na construção e percepção do risco e manutenção, ampliação e reparos quanto aos graus de vulnerabilidade⁵⁴. Imaginemos construções em área de encosta: viver em uma encosta não significa correr o mesmo risco para os moradores de uma casa construída por eles próprios em áreas sem infraestrutura e para os moradores daquelas projetadas a partir de estudos técnicos em bairros completamente urbanizados. É por isso que o risco inclui fatores, ao mesmo tempo, sociais — pois se refere às possibilidades de diferentes classes em acessar moradias com padrões de construções mais ou menos adequados ao terreno —, econômicos — pois se relaciona ao preço da terra e dos serviços disponíveis na localidade da construção — e políticos — pois reflete as prioridades das ações governamentais na ocupação do espaço urbano (onde e quem o ocupa). Podemos, então, afirmar que o risco não é democrático — e há indícios de que componentes como raça e gênero⁵⁵ podem agravar ainda mais o risco dos vulneráveis nas cidades.

A economista Norma Valencio⁵⁶ afirma que os desastres castigam os que não estão preparados para recebê-los ou

to e Gisela Aquino Pires do Rio desenvolvem neste artigo: <https://drive.google.com/file/d/1D6f7KrAWcIZwm6oPKdstRnZYuqh8qeg3/view?usp=sharing>

⁵⁴ Para saber mais, acesse o texto: https://drive.google.com/file/d/1QUEslNeD-zeuAaBBz_z5hX2sAKX4Y27V/view?usp=sharing

⁵⁵ Os dados são apresentados nesta matéria: <https://web.archive.org/web/20221001013345/https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/mulheres-negras-sao-as-que-mais-sofrem-com-desigualdade-em-sp-aponta-pesquisa.ghtml>

⁵⁶ Para saber mais, acesse: <https://drive.google.com/file/d/1t3015BP-6KJQ0i-Vd2HIZueQKxzIImMGx/view?usp=sharing>

aqueles incapazes de contornar as adversidades e que, no Brasil, as relações de poder (entre diferentes classes sociais, por exemplo) dão a impressão de que os desastres são “naturais”, mas, na realidade, os desastres são resultado das escolhas de gestão do território e dos seus usos e ocupações. A equivocada noção de que os desastres são “naturais” camufla a realidade de precariedade das condições de habitação dos mais pobres e ameniza o imediato reconhecimento da separação e concentração de determinados grupos em áreas específicas da cidade. Assim, as responsabilidades do Estado e dos agentes econômicos ficam “escondidas” nesse importante debate.

A geógrafa Ana Fani Carlos⁵⁷ destaca que as vulnerabilidades geram situações complicadoras, constrangedoras e limitadoras, tornando mais difícil superar as contradições sociais, econômicas e políticas no espaço urbano, e lembra o quanto isso foi fortemente evidenciado durante a pandemia de COVID-19, que explicitou a reação em cadeia de exposição ao risco: ao precisar lidar com moradia em área de risco, o cotidiano das pessoas é afetado e elas precisam se ocupar de outras preocupações de que nem todos precisam.

O fator de diferenciação social e econômica é um desafio histórico da urbanização brasileira, cujos padrões têm também agravado os efeitos das mudanças climáticas e dos desastres. A emergência climática tem imposto novos desafios para o planejamento urbano e para a gestão do risco, sendo as cidades e, particularmente, as metrópoles, as áreas mais possivelmente afetadas por eventos extremos e desastres devido à maior concentração de pessoas, atividades econômicas e intervenções urbanísticas. Há estudos que mostram ainda que os impactos

⁵⁷ Este e outros textos sobre a Covid-19 estão disponíveis nesta publicação organizada pelo GESTA: <https://drive.google.com/file/d/1HG8Vdqiedv0niep-M3i3AuySDLZs4T3Zl/view?usp=sharing>

de chuvas intensas, mais frequentes e concentradas, vendavais, furacões e secas prolongadas afetam de forma mais grave a vida das populações de países mais pobres⁵⁸ e, nestes, as áreas onde vivem os mais vulneráveis.

A já mencionada Lei 12.608/2012 prevê investimentos federais em ações de prevenção, mapeamento de áreas de risco, monitoramento, alerta e combate a desastres nos municípios e determina que a Defesa Civil seja organizada de forma compartilhada entre União, estados e municípios. Mas, como permanece sem regulamentação há quatro mandatos presidenciais, essa lei deixa muitas lacunas com relação às responsabilidades e aos recursos para a sua plena implementação. Dentre os instrumentos criados a partir da legislação, destaca-se a elaboração de *Cartas Geotécnicas* para a identificação de áreas impróprias à ocupação e à expansão urbanas e os *Planos Municipais de Proteção e Gestão de Risco*, definindo as áreas prioritárias para intervenção, além de *Planos de Contingência*, que indicam o que fazer e quais rotas de fuga adotar em casos de desastres. É importante salientar a abordagem comunitária da gestão do risco, tanto na identificação de problemas específicos de cada lugar, quanto na mobilização da população e envolvimento com os diversos agentes públicos no combate e enfrentamento a desastres (acolhimento, mutirão, resgate, abrigo etc.).

Contudo, a efetividade dessas ações encontra uma série de obstáculos, dentre os quais há a falta de recursos e a baixa capacidade técnica e operacional dos municípios para desenvolver e executar as intervenções planejadas. As Defesas Cíveis locais, ainda que fundamentais, tendem a atuar de forma emergencial e corretiva, ou seja, após a ocorrência dos desastres. Ações de prevenção precisam incluir as necessidades básicas de moradia

⁵⁸ Esta matéria da BBC aprofunda na temática: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59017132>

digna e segura de parcela significativa da população urbana. É, portanto, na ação preventiva e na promoção da justiça social e ambiental na cidade que se encontram os maiores desafios ao planejamento.

Dados do IBGE (2019), acessados por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), revelam que, dos 34 municípios da RMBH, 15 ainda não contam com qualquer mapeamento de áreas de risco ou que são impróprias à ocupação em seus territórios. Lagoa Santa, Esmeraldas, Juatuba e São Joaquim de Bicas encontram-se nesta lista, apesar da grande pressão que sofrem para expansão urbana a partir da capital. Além disso, apenas 12 municípios contam com Plano Municipal de Redução e Gestão de Risco, ficando de fora muitos que apresentam altos percentuais da população vivendo em periferias de urbanização precária, como Santa Luzia, Ibirité, Sarzedo e Raposos. Ainda que 90% dos municípios metropolitanos contem com Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil, só 14 deles têm Plano de Contingência e, destes, somente sete afirmam ter sistema antecipado de alerta para comunicação às populações potencialmente atingidas pela iminência de desastres.

Belo Horizonte se destaca no cenário nacional por manter há mais de 30 anos um Programa Estrutural de Áreas de Risco⁵⁹ que atua de forma contínua no mapeamento, monitoramento e em intervenções de consolidação e remoção em áreas de risco geológico e de inundação em vilas e favelas. O município conta ainda com mapeamento de áreas sujeitas à inundação, plano de contingência e sistema de comunicação e alerta, além de uma central de operações que integra diversos órgãos de governo para ação conjunta com a Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros

⁵⁹ Para saber mais sobre o Programa, acesse: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-lanca-programa-de-obras-para-reduzir-riscos-geologicos-na-capital>

em casos de desastres. Mesmo assim, nas chuvas de 2020⁶⁰, mais de mil famílias foram removidas de suas residências por risco geológico. Enquanto a média histórica de remoções era de 30 por ano, atualmente 880 famílias seguem fora de casa por risco à estrutura do imóvel, atestando que a situação tem se agravado a cada ano.

Em apenas seis dos 14 Planos Diretores dos 34 municípios da RMBH revisados nos últimos dez anos, há alguma menção à questão climática, sendo que só no de Belo Horizonte há clara vinculação dos efeitos destas com diretrizes e políticas de saneamento, habitação, mobilidade, saúde e desenvolvimento econômico, com foco em ações de amenização dos problemas (mitigação) e de adaptação (melhor convivência com desastres). Mesmo nos planos de Betim e Contagem, os dois municípios mais industrializados da RMBH, não há diretrizes para redução de emissões de gases de efeito estufa e, naqueles de base econômica mais agrícola, não há nenhuma diretriz de incentivo à agroecologia e à produção familiar em pequena escala, à exceção de Rio Manso e Baldim.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH)⁶¹, desenvolvido em 2011, reconhece a urgência climática e a gestão do risco como problemas metropolitanos que devem ser enfrentados a partir de estratégias integradas e supramunicipais, sendo a proteção contra desastres e a atuação da defesa civil entendidas como funções públicas de interesse comum. Entretanto, o Projeto de Lei do PDDI não chegou a ser aprovado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por conflitos entre os

⁶⁰ Para saber mais, acesse: https://web.archive.org/web/20221001014719/https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/06/08/interna_gerais,1371980/plano-para-protoger-areas-de-encostas-preve-200-obras-em-bh.shtml

⁶¹ O Plano completo está disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi-macrozoneamento/>

interesses metropolitanos e os municipais. O que se vê nos últimos anos, em detrimento do aumento da gravidade e da frequência de eventos extremos, é a redução dos recursos disponíveis para gestão de riscos e desastres. No último orçamento, aprovado em 2022, o Governo Federal reduziu em 45%⁶² os recursos destinados a combater desastres, o que inibe a capacidade adaptativa dos entes municipais e constringe qualquer iniciativa regional de ampliação do serviço de proteção, mitigação e superação de risco nas metrópoles e cidades metropolitanas.

Apesar de as mudanças climáticas apresentarem, em relação às suas causas e consequências, grande necessidade de integração territorial por meio de instrumentos de planejamento urbano-ambiental, ampliando a governança e superando os limites administrativos entre municípios, o enfrentamento de velhos problemas estruturais com o intuito de reduzir desigualdades e vulnerabilidades impõe-nos a necessidade de revermos a própria noção de sustentabilidade, a ser conquistada, antes de tudo, na pauta política da reforma urbana.

Visando contribuir com essa agenda, a reflexão aqui proposta é parte integrante da pesquisa nacional intitulada *Risco e Sustentabilidade nas Metrôpoles Brasileiras*, desenvolvida pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles e executada em parceria com os diversos núcleos que compõem a rede de colaboração. Em Belo Horizonte, o núcleo vem levantando documentos, realizando entrevistas, sistematizando e produzindo dados sobre o tema e discutindo algumas hipóteses, dentre as quais a de que as questões urbano-ambientais se apresentam cada vez mais em uma dimensão metropolitana e, por isso, a avaliação dos impactos sobre ambientes e territórios,

⁶² A matéria completa encontra-se disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/governo-federal-reduz-recursos-para-combate-as-enchentes/>

o monitoramento da capacidade adaptativa dos municípios, as intervenções urbanísticas para a ampliação de infraestruturas de serviços públicos e a consolidação de políticas urbanas que garantam cidadania, justiça e especial reparo aos espaços periféricos serão mais eficazes quanto mais integrados forem a análise, o diagnóstico e as ações. A política urbana para o enfrentamento das mudanças climáticas carece da superação dos entraves administrativos e institucionais e da reversão dos problemas estruturais com o objetivo de reduzir desigualdades e vulnerabilidades socioambientais, na RMBH e nos demais arranjos metropolitanos brasileiros.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 12

**Coalizões nos territórios
minerados do vetor sul da RMBH**

JUNIA FERRARI
GABRIELA COELHO

A mineração, que historicamente tem predominado como alternativa econômica para alguns municípios do vetor sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) – como é o caso de Brumadinho e Nova Lima –, tem se consolidado, dentre outros fatores, a partir da crença nessa atividade como caminho para o desenvolvimento local e nacional. Apoiada nessa ideia, uma parceria eficiente entre a iniciativa privada (neste caso as empresas de mineração) e o Estado (a partir de órgãos de regulação e de licenciamento, dentre outros) tem sido construída de forma a garantir a continuidade dessas atividades na região.

A hipótese central deste texto é que existe uma coalizão (ou seja, uma espécie de aliança, como veremos à frente) pró-mercado – ou pró-crescimento – firmada entre mineradoras e Estado, ancorada nessa narrativa otimista do desenvolvimento econômico a partir da mineração, o que justificaria essa parceria e todas as ações daí decorrentes. O termo “coalizão” diz respeito às relações de poder estabelecidas entre atores que, de acordo com seus interesses, buscam influenciar as decisões em torno de um determinado projeto ou ação, a partir de alianças e cooperações. Acredita-se que esse tipo de articulação se relaciona ao modelo de desenvolvimento do capitalismo em sua fase mais avançada – neoliberalismo⁶³, na qual os resultados no planejamento e gestão das cidades são profundamente marcados por relações desiguais de poder estabelecidas entre Estado, mercado e sociedade civil. Nesse tipo de coalizão, a participação popular é minimizada ou mesmo suprimida dos espaços de decisão, ao mesmo tempo em que se atribui ao Estado a responsabilidade de garantir as condições favoráveis para a aprovação dos interesses da iniciativa privada, neste caso a expansão das atividades minerárias.

Uma das estratégias utilizadas para justificar coalizões dessa

⁶³ Para aprofundar na temática do neoliberalismo, ver capítulo deste volume intitulado *Metrópole, Crise Urbana e Governança Neoliberal*.

natureza tem sido a adoção de políticas de desenvolvimento urbano-regional baseadas em grandes projetos que envolvem diversas escalas de planejamento e de ações intergovernamentais, com modelos de grande circulação e influência. Também nomeados na literatura corrente como Grandes Projetos Urbanos (GPUs), trata-se, em resumo, de empreendimentos ou intervenções territoriais que estimulam mudanças nas configurações políticas, econômicas e espaciais, com impactos que podem ser percebidos nas diversas escalas – local, regional, nacional e internacional. Esse tipo de projeto se apoia no discurso de desenvolvimento econômico e seu sucesso depende de parcerias – coalizões de poder – entre o Estado e a iniciativa privada, o que revela muitas aproximações com os empreendimentos minerários do vetor sul da RMBH, embora este texto não aborde todas as semelhanças entre ambos. Interessa-nos aqui as aproximações que dizem respeito às coalizões e à distribuição desigual dos resultados.

O grande projeto de mineração do vetor sul da RMBH, objeto deste debate, envolve diversos atores em sua disputa e várias escalas de decisão e de impacto em seu processo: as empresas transnacionais; o poder público e suas entidades locais, estaduais e federais; as comunidades impactadas; os movimentos sociais e os ambientalistas. Entretanto, tal como afirma Acselrad em seu livro *Conflitos ambientais no Brasil*, trata-se de uma disputa assimétrica de poder e, conseqüentemente, com maior chance de ganhos para as grandes empresas, uma vez que estas contam com vantagens econômicas, políticas, sociais e simbólicas de que as comunidades e movimentos sociais não dispõem.

Nos territórios explorados é possível perceber alguns dos aspectos dessa desigualdade, especialmente no que diz respeito à distribuição dos ônus e bônus entre os atores. Além do grande impacto sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, para as comunidades locais, a mineração, como apontado por

Maristela Svampa, em sua publicação *Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*, gera pouco valor agregado à economia local, ao mesmo tempo em que configura enormes ganhos de capital para as empresas mineradoras. Do ponto de vista fiscal, não é diferente. O principal recurso obtido pelos municípios onde se instalam os empreendimentos minerários é a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), calculada em até o máximo de 3,5% sobre o montante bruto (valor do faturamento total, deduzidos os tributos pagos pela venda) dos recursos extraídos, segundo a Lei nº 13.540/2017 (desse montante, apenas 60% é repassado pela União aos municípios onde ocorreu a extração). A tabela abaixo mostra o comparativo da receita total dos municípios de Brumadinho e Nova Lima e o que representou essa arrecadação no período de 2013 a 2018.

Ano	Receita total do município (R\$)		CFEM (R\$)		Participação da CFEM na receita total (%)	
	Brumadinho	Nova Lima	Brumadinho	Nova Lima	Brumadinho	Nova Lima
2013	186.845.729,47	580.580.039,97	50.682.793,90	150.804.109,19	27,12%	25,97%
2014	191.296.008,26	523.861.363,19	33.493.290,66	72.159.142,31	17,51%	13,77%
2015	110.578.139,66	476.470.529,86	12.495.567,88	47.535.794,03	11,30%	9,98%
2016	183.884.175,11	531.860.150,09	19.869.295,96	83.203.350,12	10,81%	15,64%
2017	158.456.179,44	505.771.146,43	21.437.205,84	65.614.321,19	13,53%	12,97%
2018	159.000.752,23	552.721.345,60	35.680.083,39	98.920.170,73	22,44%	17,89%

Tabela 1 - Participação da CFEM na receita dos municípios Brumadinho e Nova Lima.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI (2020).

Apesar de representar, para as empresas de mineração, percentuais muito pequenos sobre o montante explorado (máximo de 3,5%), os recursos da CFEM costumam ser considerados como solução econômica para os municípios. De fato, em alguns momentos, essas arrecadações podem representar

montantes consideráveis (como visto na tabela acima), mas não representam, necessariamente, maior desenvolvimento para as cidades. Do ponto de vista econômico, a chamada “minério-dependência” gera subordinação em relação aos mercados globais de *commodities* (ou seja, de mercadorias de origem primária – soja, milho, algodão, petróleo, gás natural, recursos minerais etc.), nos quais os preços dos minérios exportados são definidos. Ou seja, os municípios explorados não participam das decisões em relação ao valor dos próprios recursos e, com isso, as arrecadações financeiras da compensação pela atividade, bem como os postos de trabalho gerados, ficam completamente vulneráveis à instabilidade dos mercados globais, tal como apresentado na tabela acima. Se em 2013 a CFEM representou mais de 25% das receitas dos dois municípios, em 2015 e 2016 representou, respectivamente, apenas 10,81% da receita total de Brumadinho e 9,98% de Nova Lima. Essa oscilação na arrecadação dificulta a adoção de qualquer política pública de médio e longo prazo com base nesses recursos.

Além disso, o processo de dependência se reflete também nos campos político e social, de forma que, segundo afirma Tádzio Coelho, em seu artigo *Minério-Dependência em Brumadinho e Mariana*, o aprofundamento da dependência econômica reflete na intensificação também da dependência política. Nesse sentido, completa o autor, a continuidade das atividades de exploração minerária no modelo atual – neoextrativismo – é garantida pelos representantes das mineradoras por meio de *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais ou ocupação dos espaços institucionais de decisão⁶⁴.

⁶⁴ Vicente Lobo, por exemplo, foi diretor Industrial de Fosfatados da Vale Fertilizantes e da Bunge Ltda., antes de atuar como Secretário da pasta de Geologia e Mineração do Ministério de Minas e Energia <https://web.archive.org/web/20220920183425/https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/ex-diretor-da-vale-fertilizantes-sera-secretario-de-mineracao-do-mme.html>

Outro exemplo que ilustra a desigualdade na forma da participação e, conseqüentemente, nas decisões que seriam de interesse da sociedade civil e do município é o licenciamento das atividades minerárias. O Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), por meio da sua Câmara de Atividades Minerárias (CMI), é o responsável por esses processos. Uma das competências da Câmara é deliberar sobre os licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários do Estado e aprovar a compensação ambiental referente a essas atividades. Seu Conselho é constituído, em tese, de forma paritária, ou seja, com igual representação do poder público e da sociedade civil, por seis atores de cada um desses dois segmentos, além das empresas interessadas nos licenciamentos e que ali participam na condição de proponentes. No entanto, na prática, a Câmara tem demonstrado ser uma arena privilegiada de licenciamentos em favor das mineradoras. Ali é possível identificar as coalizões firmadas com o objetivo de garantir o sucesso e a continuidade do Grande Projeto Minerário do Vetor Sul.

Como apontado em entrevista realizada com a conselheira representante do setor técnico em 2019, “de forma geral, o poder público não vota contra o poder público, isso é fato”. Formam uma coalizão homogênea, com alinhamento bem definido em torno das decisões firmadas. Entretanto, na composição do bloco que deveria defender os interesses da sociedade civil, com exceção das entidades ambientalistas, único segmento que se posiciona predominantemente de forma contrária às atividades minerárias numa espécie de “coalizão interna pró-meio ambiente”, há pouca representação desse segmento. Em 2019, apenas uma entidade representava, de fato, os interesses da sociedade civil organizada – o Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (FONASC-CBH). Na ocasião da pesquisa que

embasou este texto⁶⁵, os demais representantes da sociedade civil eram: Sindicato das Indústrias Extrativas de Minas Gerais (SINDIEXTRA); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (FEDERAMIG); Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET). Atualmente, com a inclusão de mais uma entidade do segmento de defesa do meio ambiente na composição da Câmara, a sociedade civil passa a ser representada por duas organizações: a Fundação Relictos de Apoio ao Parque do Rio Doce e a Associação para Proteção Ambiental do Vale do Mutuca (Promutuca).

Assim, a Câmara de Atividades Minerárias, diferentemente do discurso de composição paritária, demonstrou ser um espaço onde a sociedade está pouco representada, pois os assentos destinados a esse bloco são majoritariamente ocupados por entidades ligadas aos interesses empresariais. O relatório de auditoria nº 1370.1390.19, produzido pela Controladoria Geral do Estado (CGE) e realizado na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), reforça esse entendimento, tanto no que se refere à correlação de votos – pois são poucos os que representam os interesses da sociedade civil, em contraposição ao grande número de votos a favor dos interesses das mineradoras –, como em relação à composição da CMI. A ausência de atores diretamente impactados pelos empreendimentos, bem como a atenção maior às demandas levantadas por estes nas audiências públicas são queixas frequentes registradas no relatório. A disparidade na composição

⁶⁵ Este trabalho é parte integrante de uma pesquisa realizada em 2019, no âmbito do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (LAB-URB) da Escola de Arquitetura da UFMG, e contou com a colaboração de outros pesquisadores (Mariana Bubantz, Luísa Lopes Greco e Gemilson Soares da Silva Segundo).

da CMI tende a deixar o processo de licenciamento apenas como um rito burocrático, tal como demonstra o gráfico abaixo sobre a relação de votos favoráveis aos processos de licenciamento ambiental no período de 2017-2019.

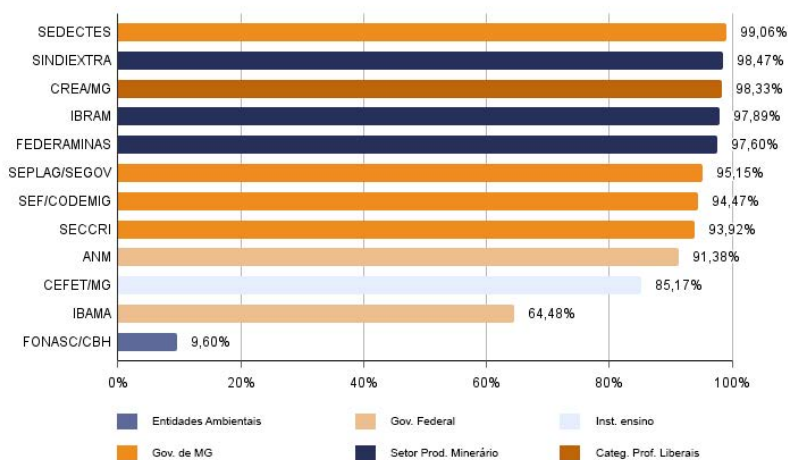


Figura 1 - Percentual de votos favoráveis aos empreendimentos em processo de licenciamento ambiental na Câmara de Atividades Minerárias no período de 2017-2019.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no gráfico 04 do Relatório de auditoria nº 1370.1390.19 da CGE-MG, 2019.

Em síntese, os dados relativos aos percentuais de votos favoráveis aos empreendimentos minerários apontam para uma forte coalizão pró-mercado, constituída, inclusive, por grupos que deveriam representar a sociedade civil, mas que na verdade estão alinhados aos interesses das mineradoras. Já as entidades e os movimentos sociais que realmente expressam interesses das comunidades locais e divergem dessas empresas na região, em geral, estão fora dessas instâncias⁶⁶. Assim, em um cenário marcado

⁶⁶ O capítulo *Organizações Sociais e Mineração: A ação da sociedade civil nos municípios minerários da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, também neste volume, explora a relação entre grupos da sociedade civil e a iniciativa privada em alguns municípios da RMBH.

por contradições e conflitos de interesses, a associação entre Estado e companhias de mineração tem garantido a expansão das atividades minerárias no vetor sul da RMBH ao configurar um bloco apoiado e legitimado por uma estrutura institucional e pelo discurso de desenvolvimento. Por outro lado, a sociedade civil não tem garantidos espaços que possam ser oportunidades de participação e deliberação efetivas, na contramão dos princípios e lutas pelo Direito à Cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 13

Governança neoliberal

‘Licenciamento Social’ e Responsabilidade
Social Empresarial nos territórios minerados

JUNIA FERRARI
RENATO BARBOSA FONTES
LÉA SOUKI

O termo 'governança' tem sido utilizado há bastante tempo, mas com significados bastante diferentes. Atualmente, seu uso está associado a uma forma de governo que inclui a participação da sociedade civil e do capital privado na condução política de uma nação. No capitalismo neoliberal essa governança é caracterizada, especialmente, pela crescente adoção de 'práticas gerenciais', ou seja, de metas para a gestão da cidade e da coisa pública que visem a eficiência e o lucro, tal como nas empresas. Nessa perspectiva, as políticas sociais são minimizadas ou terceirizadas, pois são consideradas 'gastos inúteis', uma vez que não trazem retorno na forma de ganhos monetários.

A hipótese aqui levantada é de que algumas empresas de mineração que atuam em municípios do chamado "vetor sudeste" da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), nas últimas décadas, passaram a adotar uma nova modalidade de legitimação, visando contribuir para a continuidade de suas operações de exploração. Em outros termos, uma nova estratégia para se garantir uma espécie de "consentimento" da sociedade local para atuarem na área. Nesse sentido, essas empresas, e/ou suas fundações, têm adotado a prática de financiar alguns projetos e programas sociais nos municípios onde atuam – especialmente nas áreas da cultura, lazer, meio ambiente e assistência social –, com o objetivo de buscar o que aqui denominamos de "licenciamento social". Em síntese, seriam formas de aproximação da população das áreas mineradas com o intuito de garantir a continuidade de suas atividades de exploração, além de amortecer os possíveis conflitos decorrentes dessas atividades.

Isso posto, é objetivo deste trabalho apresentar uma dessas estratégias, que tem se realizado a partir da chamada Responsabilidade Social Empresarial (RSE) ou "investimento social privado", a fim de responder se é possível identificar nessas ações mais uma expressão da "governança neoliberal". Segundo

o professor Henri Acselrad, em seu livro *Políticas Territoriais, Empresas e Comunidades*, na perspectiva de garantir eficiência “extramuros”, o capital privado aposta em um conjunto de discursos e práticas de gestão empresarial do social – práticas de “não mercado”, segundo o autor –, seja a partir das próprias empresas, seja de suas fundações.

Governança neoliberal e investimento social privado

A governança neoliberal pode ser entendida como um conjunto de valores, ideias, ações e políticas de caráter privado e de orientação econômica e empresarial que visam intervir na forma como são conduzidos os interesses públicos. No caso abordado neste texto, por exemplo, trata-se das formas como são apropriados os recursos naturais dos territórios, bem como todas as estratégias utilizadas pelas empresas minerárias para garantir a continuidade dessas atividades que geram lucros extraordinários. No plano nacional, as pressões das mineradoras em torno do novo código mineral, da redução de áreas de unidades de conservação, da flexibilização das leis de proteção das terras indígenas, entre outros, exemplificam algumas dessas estratégias. No âmbito dos territórios minerados da RMBH, destacam-se as políticas de responsabilidade social empresarial, também chamadas, pelas próprias empresas, de “investimento social privado”, voltadas à legitimação, junto às comunidades locais, dos grandes projetos de exploração, uma vez que os conflitos têm sido avaliados como uma das principais fontes de risco aos negócios dessas empresas e, conseqüentemente, aos lucros.

Interessa-nos aqui, especialmente, as estratégias que envolvem algumas formas de “parcerias” com a sociedade civil, nomeadas pelas empresas como “investimento social privado”.

capítulo 13 | Governança neoliberal
*'Licenciamento Social' e Responsabilidade Social Empresarial
nos territórios minerados*

Com o intuito de identificar essa modalidade de investimento, foram consultados os relatórios de sustentabilidade das mineradoras que operam na região, pois, como parte das ações desses grupos, esses relatórios apresentam os recursos disponibilizados pelas empresas na forma de editais ou outras formas de parceria voltadas para o atendimento de demandas sociais das comunidades locais. A utilização desses recursos requer a institucionalização da sociedade civil local na forma de ONGs (OSCs, no caso brasileiro), que recebem também orientações dessas empresas para execução dos projetos. Sob o rótulo de responsabilidade social empresarial (RSE), essas ações procuram distanciar-se, segundo as empresas, de “práticas de ações assistencialistas” e orientar-se por meio da “i) preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos; ii) estratégias voltadas para resultados sustentáveis de impacto e transformação social; iii) envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação”. Esse discurso, além de alinhado à linguagem da ‘governança neoliberal’ – empregando termos típicos do mercado, tais como “capacidade de assumir riscos” e “promover inovação” –, sinaliza um grande interesse no sentido da construção, fortalecimento e divulgação da boa imagem dessas empresas. Em seus textos institucionais, é comum ver suas ações apresentadas como “investimento” e os atores sociais chamados de “investidores sociais”. Além disso, tem-se observado que esse movimento imprime um estilo empresarial na gestão das ONGs e condiciona o recebimento dos recursos disponibilizados pelas empresas a um discurso empreendedor por parte de seus gestores.

Atualmente, há cerca de 20 empresas de mineração atuando em sete municípios que compõem o que aqui denominamos vetor sudeste da RMBH e cuja economia está majoritariamente baseada nessa atividade. Dessas mineradoras, apenas 12

divulgam resultados das suas ações⁶⁷. Isso demonstra a falta de transparência e a dificuldade no acesso a algumas dessas informações, além de justificar a redução do recorte de análise deste trabalho para apenas esse universo.

Na análise dessas informações foi possível constatar semelhanças entre os discursos das 12 empresas analisadas: (i) Sustentabilidade, presente em todas elas; (ii) Segurança, presente em nove empresas; e (iii) Responsabilidade Social, vista em sete empresas. Isso sugere que estes princípios, em especial a tríade Sustentabilidade, Segurança e Responsabilidade Social, podem ter sido internalizados na prática das empresas como um recurso de legitimação e favorecimento de sua imagem junto ao público e aos investidores.

A Bolsa de Valores de São Paulo, atual B3, comprova que as ações de empresas que compõem o Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, o qual mede o desempenho corporativo de acordo com os critérios de sustentabilidade, contribuem para a maior confiabilidade dessas empresas, melhorando sua condição no mercado financeiro em relação às demais⁶⁸. Assim, longe de serem consideradas práticas de solidariedade espontâneas, desinteressadas e com objetivo de transformação social, essas ações parecem compor um cenário mais amplo, articulado ao mercado financeiro, em que as empresas são duplamente favorecidas (financeiramente e em relação à sua imagem) ao incorporarem em suas práticas a “questão social”.

⁶⁷ Anglo Gold Ashant; Arcelor Mittal; CSN Mineração; Jaguar Mining; Mineração Usiminas; Vale - Cia Vale do Rio Doce; Vallourec Mineração; Grupo AVG; Grupo MBL; Herculano Mineração; Minerita e Vórtice Mineral.

⁶⁸ Os critérios estão disponíveis em: https://web.archive.org/web/20221001021935/https://www.b3.com.br/pt_br/b3/sustentabilidade/institucional/apresentacao/

O direito cidadão de reivindicar está sendo “apaziguado”?

A gestão democrática e participativa da cidade, tão importante e conquistada por pressão e luta dos movimentos sociais e organizações civis, é um importante espaço da democracia representativa presente na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos princípios de elaboração de planos diretores participativos. No entanto, precisamos estar atentos, pois essa gestão democrática, com a participação da sociedade, ainda que garanta que as demandas da população sejam trazidas à discussão, não elimina a forte presença das empresas em busca de garantir a prioridade de seus interesses. Em escala local, estadual e federal, grandes empresas mineradoras inserem-se nos espaços de decisão – câmara minerária, legislativos, COMAM etc. – a partir de uma maioria de representantes votando a favor de seus interesses, de forma a garantir que estes sejam atendidos. Por outro lado, a sociedade civil, contando com menos recursos, inclusive informativos, se coloca em posição fortemente desigual.

Os relatos das negociações com os atingidos pelo rompimento da barragem do Fundão, em Brumadinho, por exemplo, expõem a desigualdade de condições entre os atingidos e a Vale, empresa de mineração responsável pelo desastre-crime. Esta, além de definir as condições das negociações, cria uma imagem de vítima da tragédia, assim como reforça no imaginário da população o perigo do desemprego, caso as atividades minerárias sejam interrompidas. Uma importante estratégia utilizada pela empresa e relatada em recente texto de Danielle Passos Jorge, Marina Paula Oliveira, Simone Silva e Verônica Viana de Sousa⁶⁹ é a desconstrução das negociações coletivas com os atingidos,

⁶⁹ O livro completo está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1lqm-gU5-MtTiJhOw56Ps8G0rj39v3vKvG/view?usp=sharing>

procurando dividir a população em acordos individuais.

Além disso, o investimento social privado é um mecanismo importante utilizado pelas empresas de mineração, como visto anteriormente, pois a partir de parcerias e patrocínios com a sociedade civil, pode levar esta a adotar uma postura mais passiva e menos crítica em relação à forma como atuam na região. Sendo a sociedade civil potencialmente geradora de força capaz de interferir nos negócios das mineradoras, seus integrantes podem ter essa força “apaziguada”, ou seja, diminuída em sua capacidade de fazer pressão contrária à ação dessas mineradoras.

Considerações finais

Diante dessa análise e dos dados apresentados, sugerimos atenção para com as ações de “investimento social privado” das empresas de mineração, uma vez que parecem buscar o consentimento da população local e a consequente diminuição de riscos aos seus negócios. É uma espécie de “licenciamento social” para dar continuidade às suas práticas e que diminui os conflitos em torno de suas atividades, bem como as ações reivindicatórias. Na medida em que entendem a reação da sociedade civil como ameaça à segurança de seus empreendimentos, é do seu interesse transformar o que seria um direito dos cidadãos em capital político para garantia de seus investimentos.

Essas estratégias, com o propósito de diminuir os riscos da empresa, a partir do “apaziguamento” da participação cidadã, podem vir a impactar de forma preocupante as mobilizações da sociedade civil em busca da garantia de seu direito à participação e deliberação nos assuntos de seu interesse. Nos territórios minerados, por exemplo, os impactos decorrentes da extração minerária têm sido de toda ordem para as populações – ambiental, social, econômico e da gestão pública –, com significativa perda

de autonomia pelo poder local. O Direito à Cidade, em sua dimensão reivindicatória e participativa, tende a ser seriamente comprometido nesse cenário, ao mesmo tempo em que se observa o avanço das empresas mineradoras no sentido de garantir a ampliação das suas atividades, com expansão dos lucros e rendimentos. Trata-se de um cenário preocupante em ambos os sentidos. Mesmo assim, acreditamos que identificar e desvendar a atuação dessas empresas nos territórios representa um passo importante para não deixar que os absurdos e incoerências de sua atividade produtiva sejam encobertos pelas “carismáticas” práticas de investimentos sociais.

CAPÍTULO 14

Organizações sociais e mineração

A ação da sociedade civil nos
municípios minerados da RMBH

LAÍS GROSSI DE OLIVEIRA
MARIANA BUBANTZ FANTECELLE
GABRIELA COELHO
LAURA DE PAULA E SILVA

O estado de Minas Gerais, principalmente a região do Quadrilátero Ferrífero⁷⁰, tem carregado a imagem de uma “vocação minerária” desde o início do século XVIII. Nesse contexto, as dinâmicas locais sempre estiveram sufocadas pelas dinâmicas desta atividade extrativa. Com a abertura de capitais e a crescente domina o das empresas multinacionais, as decisões sobre os espaços minerados tornam-se, cada dia mais, externas e voltadas para atender aos interesses de investidores, e não da popula o que habita e convive com os impactos nestes territórios, como já evidenciado nesta publica o nos capítulos *Coalizões para Governança na RMBH* e *Governança Neoliberal - ‘Licenciamento Social’ e Responsabilidade Social Empresarial nos territórios minerados*. Nesse sentido, qual seria o poder de decisão da sociedade civil quanto ao espaço que habita e qual a sua capacidade de se organizar e resistir contra as ameaças que a intensa explora o minerária pode representar ao meio ambiente e seus modos de vida?

Este texto apresenta uma investiga o realizada nos municípios de Brumadinho, Caeté, Itatiaiuçu, Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Sabará, territórios inseridos na RMBH e no Quadrilátero Ferrífero que compartilham, em maior ou menor grau, os efeitos de uma economia pautada pela extra o minerária. Para nos aproximarmos deste cenário complexo, foram identificados grupos da sociedade civil atuantes nos municípios de análise (na forma de movimentos sociais, associa es, ONGs e afins) e suas rela es de conflito ou parceria com as empresas mineradoras. É importante destacar que não estamos

⁷⁰ “O Quadrilátero Ferrífero é a mais importante província mineral do sudeste do Brasil. Localizado na região centro-sul do estado de Minas Gerais, é o marco principal da interioriza o da ocupa o portuguesa no século XVIII. Desde a descoberta do ouro no final do século XVII até os dias de hoje, a região do Quadrilátero Ferrífero abriga a maior concentra o urbana do estado de Minas Gerais.” trecho disponível no Relatório de pesquisa disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Ef9GRKLi3Mw2a3PzS0fjjoBHndW8tjJc/view?usp=sharing>

caracterizando os grupos investigados a partir de uma condição absolutamente combativa ou parceira quanto às empresas e suas atividades. Tratam-se de relações complexas, construídas historicamente, mutáveis e permeadas por contradições.

O contexto neoliberal no Brasil impulsionou a transferência de responsabilidades do Estado à sociedade civil e ainda a participação da iniciativa privada e da lógica empresarial na condução de ações voltadas ao suprimento de demandas sociais. A diminuição da participação do Estado no campo das políticas sociais não foi acompanhada por um aumento proporcional da transferência de recursos públicos para as organizações da sociedade civil (OSCs). Assim, elas têm se tornado, cada vez mais, dependentes dos recursos financeiros de empresas, reforçando o chamado “investimento social privado”. De outro lado, ao pensarmos nas políticas sociais, vemos a transferência do poder de decisão para a iniciativa privada, que escolhe as pautas e entidades a serem financiadas, assim como as formas de execução dessas políticas.

O novo papel da sociedade civil, que passou a atuar no vácuo deixado pelo Estado, impôs a necessidade de sua institucionalização e profissionalização, como observado pela cientista política Evelina Dagnino⁷¹ e a socióloga Maria da Glória Gohn⁷² em vários de seus textos. Esses processos são demonstrados pelo considerável crescimento de organizações legalmente constituídas dentre a sociedade civil observado no Mapa das OSCs do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA⁷³, ou seja, entidades que possuem CNPJ, diretoria, estatuto e afins.

⁷¹ Ver texto em: https://web.archive.org/web/20220804125131/https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/113417/mod_resource/content/1/Dagnino%20Pol%C3%ADtica%20e%20Sociedade.pdf

⁷² Ver texto em: <https://web.archive.org/web/20220804125344/https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145/pdf>

⁷³ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220804124234/https://mapaosc.ipea.gov.br/>

A constituição legal dos grupos amplia suas possibilidades de atuação, permitindo, por exemplo, o acesso a recursos públicos ou privados ou a representação da sociedade civil em canais e instâncias participativas⁷⁴. Por outro lado, traz consigo efeitos colaterais, como os custos financeiros de manutenção da entidade e a necessidade de especialização e formação de seu pessoal para uma atuação e gestão pautadas por princípios empresariais, como eficiência, cumprimento de metas e indicadores de resultados. Vemos a partir daí a transformação da atuação da sociedade civil, com a substituição gradual de formas mais tradicionais de organização coletivas, como aquelas dos movimentos populares, das associações comunitárias e afins, para as chamadas ONGs⁷⁵.

Nos territórios estudados, essas formas associativas têm se mostrado fortemente atreladas aos recursos das mineradoras, o que é, portanto, fundamental à manutenção da chamada minero-dependência, apontada em capítulos anteriores. O estabelecimento de tais parcerias parece se apresentar como uma dentre as inúmeras estratégias das empresas para firmar sua atividade nos territórios e prevenir possíveis contestações quanto à sua atuação.

⁷⁴ As instâncias institucionalizadas de participação, como conselhos e conferências, com frequência exigem que os representantes da sociedade civil sejam organizações legalmente constituídas e regularizadas, o que implica a adoção de estatuto que se adeque ao Código Civil, formação de diretoria e registro no CNPJ.

⁷⁵ A legislação brasileira não diferencia as distintas formas de associação da sociedade civil, todas elas são formalmente registradas como OSCs. De acordo com o IPEA, as OSCs são “entidades nascidas da livre organização e da participação social da população que desenvolvem ações de interesse público sem visarem ao lucro”; cabem, portanto, dentro dessa definição, uma infinidade de agrupamentos, desde os movimentos sociais às associações de bairro e de vizinhança, até às chamadas ONGs. As OSCs são divididas de acordo com sua atuação e autodeclaração em diferentes categorias, tais como Cultura e Arte, Esporte e recreação, Hospitais, Religião, Associações patronais, profissionais e de produtores rurais, Associações de pais, professores, alunos e afins etc.

Nessas relações de parceria, é notável a forte presença de grupos atuantes nas áreas da cultura, arte, esporte, assistência social e beneficência. Essa predominância alinha-se ao teor dos editais das empresas, em grande parte dirigidos a essas temáticas. Assim, a possibilidade de acesso a recursos, garantidos por meio de fundos, legislações, incentivos fiscais etc., para as organizações atuantes nessas áreas parece influenciar em sua constituição legal, dado que esta é, na maioria dos casos, uma condição fundamental para estabelecimento das parcerias. Os recursos contribuem tanto para o custeio das atividades promovidas pelos grupos quanto para a manutenção dos gastos de funcionamento das próprias organizações.

Há ainda um alto número de “associações de moradores, comunitárias e as de proprietários de imóveis” com ações em parceria com as mineradoras, o que pode indicar algum processo de cooptação (ou seja, associação/aliciamento) ou de neutralização de grupos que poderiam se mostrar combativos à exploração minerária e seu impacto no território.

Por outro lado, diversos tipos de ações são adotados para contestar a mineração, muitas vezes frutos da articulação entre atores locais e de escala de atuação mais amplas, tais como: manifestações, protestos, atos reivindicatórios, petições e abaixo-assinados; denúncias junto a instituições – Câmaras Municipais, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Ministérios Públicos Federal e de Minas Gerais e a ONU; ações judiciais contra mineradoras; participação em conselhos, fóruns e audiências públicas; arrecadação de recursos e amparo a vítimas da mineração; organização de eventos, assembleias e debates; e produção e divulgação de conteúdos em redes sociais e plataformas que promovem a visibilidade e o monitoramento cotidiano dos conflitos.

A análise dos grupos mapeados mostra que tais ações de contestação partem, prioritariamente, de grupos ligados

à pauta do meio ambiente e que grande parte deles não é registrada formalmente. Merecem destaque, pela forte atuação reivindicatória e aparição constante nas mídias, os grupos: Mexeu com a Serra do Curral, mexeu comigo; Movimento Rola Moça Resiste; Movimento Águas e Serras de Casa Branca; Movimento Capão Xavier Vivo; Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSam); Projeto Manuelzão; Movimento Salve o Gandarela e as inúmeras organizações que têm lutado pela justa indenização dos atingidos pelo rompimento da barragem da Vale S/A em Brumadinho.

Observa-se também a resistência contra a mineração proveniente de associações de moradores ou comunitárias e também por grupos em “defesa de direitos políticos e sociais”. Ambas as categorias se organizam em torno da garantia ao direito de existência de certos modos de vida em determinados territórios ameaçados pela mineração.

As organizações que atuam na “defesa de direitos políticos e sociais” são também aquelas que operam de maneira ampliada, enfrentando a mineração em escalas regionais, nacionais e, em certos casos, internacionais⁷⁶. Diante das grandes corporações multinacionais e oligopólios de mineração – ou seja, grupos de mineradoras que dominam o mercado dessa atividade –, essa estratégia parece expandir a resistência ao associar grupos impactados pela exploração minerária em outros territórios. É o caso, por exemplo, do Movimento Pela Soberania Popular da Mineração (MAM), do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), da Frente Brasil Popular e da Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV).

⁷⁶ É o caso da Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV), que reúne entidades atuantes no Brasil, Argentina, Chile, Peru, Canadá e Moçambique. Para mais informações, acesse: <https://web.archive.org/web/20220804124628/https://atingidospelavale.wordpress.com/>

Entretanto, muitas das ações de grupos que se encontram fora dos territórios impactados são superficiais. Em geral, resumem-se à assinatura de notas públicas de contestação ou abaixo-assinados contrários a empreendimentos minerários. Ainda assim, acreditamos que essas ações de manifestação pública demonstram resistência nos territórios e contribuem para expor e divulgar o problema de tais processos extrativos.

A pesquisa em desenvolvimento tem demonstrado que são distintas as relações estabelecidas entre as mineradoras e os grupos da sociedade civil. As entidades locais, sobretudo aquelas legalmente constituídas, tendem a se voltar para ações de cunho assistencialista e a construir com a iniciativa privada relações de parceria para o acesso ao suporte financeiro necessário ao desenvolvimento de suas atividades. Dessa forma, elas podem estar menos inclinadas a se manifestarem publicamente contra as empresas que as financiam, ainda que se oponham à sua atuação. Por parte das mineradoras, a aproximação aos grupos locais da sociedade civil contribui para a construção de uma imagem positiva frente às comunidades, à opinião pública ampliada e também aos seus investidores financeiros. A imagem de empresas benevolentes e socialmente responsáveis se intensifica em um cenário de baixos investimentos do Estado em políticas sociais, deixando a população local sem alternativas para além das parcerias com a iniciativa privada.

Apesar da representatividade dessa nova forma de organização da sociedade civil nos territórios investigados, é também possível identificar ações contestatórias frente à dinâmica destruidora da atividade minerária. Tais ações partem, prioritariamente, de organizações com sedes externas aos territórios de conflito e que, em geral, têm escalas de atuação mais ampliadas. É urgente uma articulação mais intensa entre os grupos atuantes nas escalas ampliadas e as populações

locais diretamente impactadas, que, paradoxalmente, têm sua sobrevivência dependente das mesmas atividades extrativas que colocam em risco sua existência. Além disso, o Estado precisa cumprir seu papel no provimento de demandas sociais, garantindo que a sociedade civil, independentemente de seu grau e forma de organização, possa se posicionar quanto às atividades minerárias sem estar condicionada por chantagens como a que atrela a sobrevivência da população à presença de mineradoras no território.

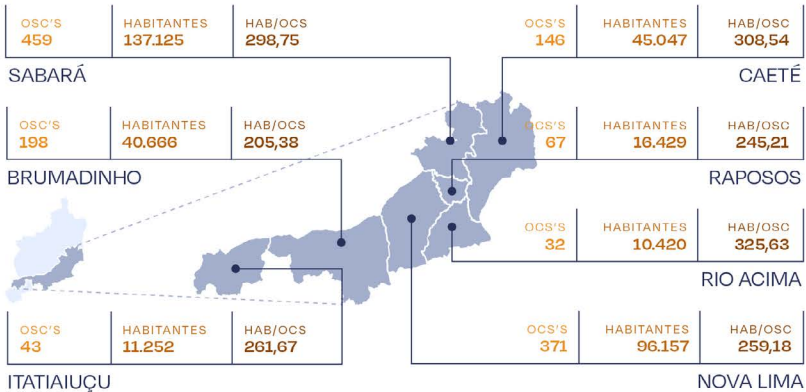
No infográfico a seguir, apresentamos o panorama das OSCs cívicas nos municípios minerários, tomado por base o Mapa das OSCs do IPEA.

capítulo 14 | Organizações sociais e mineração
A ação da sociedade civil nos municípios minerados da RMBH

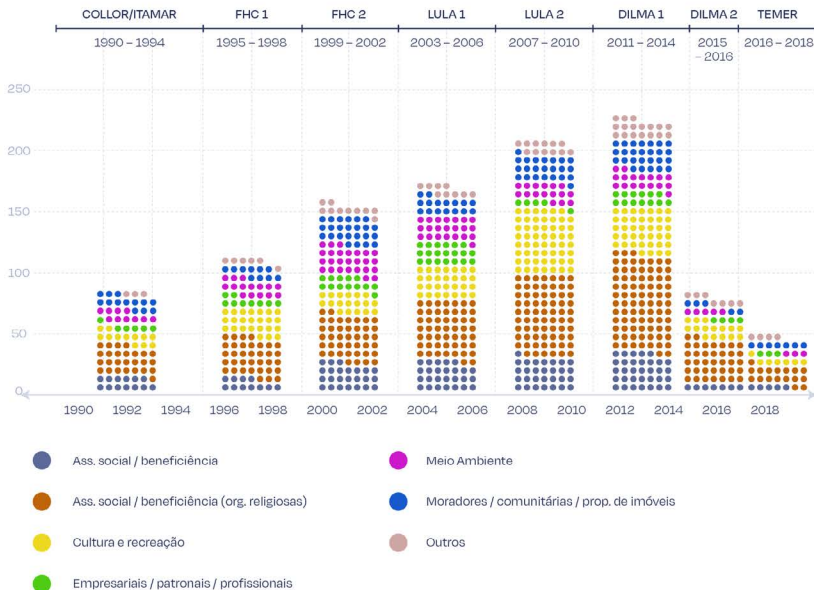
PANORAMA DAS OSC'S CÍVICAS EM MUNICÍPIOS MINERÁRIOS DA RMBH

Número de OSCs por municípios do recorte

OSC'S 1316 | HAB 357.000 | HAB/OSC'S 271,35 ———— OSC = Organização da Sociedade Civil



NÚMERO DE OSCS FUNDADAS POR ANO E POR PERÍODOS DE GOVERNOS FEDERAIS



FONTE: IBGE, 2018, 2021; IPEA, 2020

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 15

**Os conselhos de política
urbana no vetor norte da RMBH**

NATALIA AGUIAR MOL
BARBARA FRANÇA
ANA CLARA VARGAS

Os anos 1990 foram marcados pela retomada da gestão das cidades na escala local, impulsionada principalmente pela aprovação da Constituição Federal de 1988, num processo de redemocratização do país que permitiu a participação social em processos de construção/implementação de políticas públicas sob diversos formatos, como conferências, espaços de discussão de diversos assuntos, audiências públicas, orçamento participativo e conselhos de políticas públicas.

No campo das políticas urbanas, esse movimento foi reforçado com a aprovação da lei federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que no seu 2º artigo define como uma das diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Segundo um importante estudo que analisa a implementação da lei no Brasil após 10 anos de sua publicação⁷⁷, o

[...] ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária (p.257).

⁷⁷ Ver o estudo em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919200/mod_resource/content/0/Santos%20Jr%20e%20Montandon 2011 Planos%20Diretores.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919200/mod_resource/content/0/Santos%20Jr%20e%20Montandon%202011%20Planos%20Diretores.pdf)

Sendo assim, os conselhos – denominados órgãos colegiados de política urbana – apareceram como importantes instrumentos para garantir a gestão democrática das cidades, conforme detalhado no capítulo IV, Da Gestão Democrática da cidade, que se encontra no Estatuto da Cidade.

No entanto, o que se percebeu na prática foi diferente. Segundo o estudo mencionado acima, de maneira geral a ação ficou restrita somente à instituição dos Conselhos em legislações municipais, não alcançando a real e pretendida incorporação da sociedade na elaboração/condução das políticas públicas municipais, conforme intenção do Estatuto da Cidade.

Apesar desse contexto nacional desanimador, o presente texto retrata uma pesquisa que buscou investigar o papel desses conselhos em uma região do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, marcado por grandes contradições. A perspectiva de crescimento neoliberal difundida, principalmente a partir dos anos 2000, pelo governo do Estado, pela mídia e por investidores atraiu novos olhares, empreendimentos de luxo e renovação da infraestrutura para a região. Essa situação contrasta com a realidade local, que foi historicamente marcada por ocupações de baixa renda, baixa qualidade urbanística, infraestrutura incompleta, conflitos e fragilidade ambiental.

O vetor norte da RMBH

O vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte é formado por Belo Horizonte e mais nove municípios (Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano).

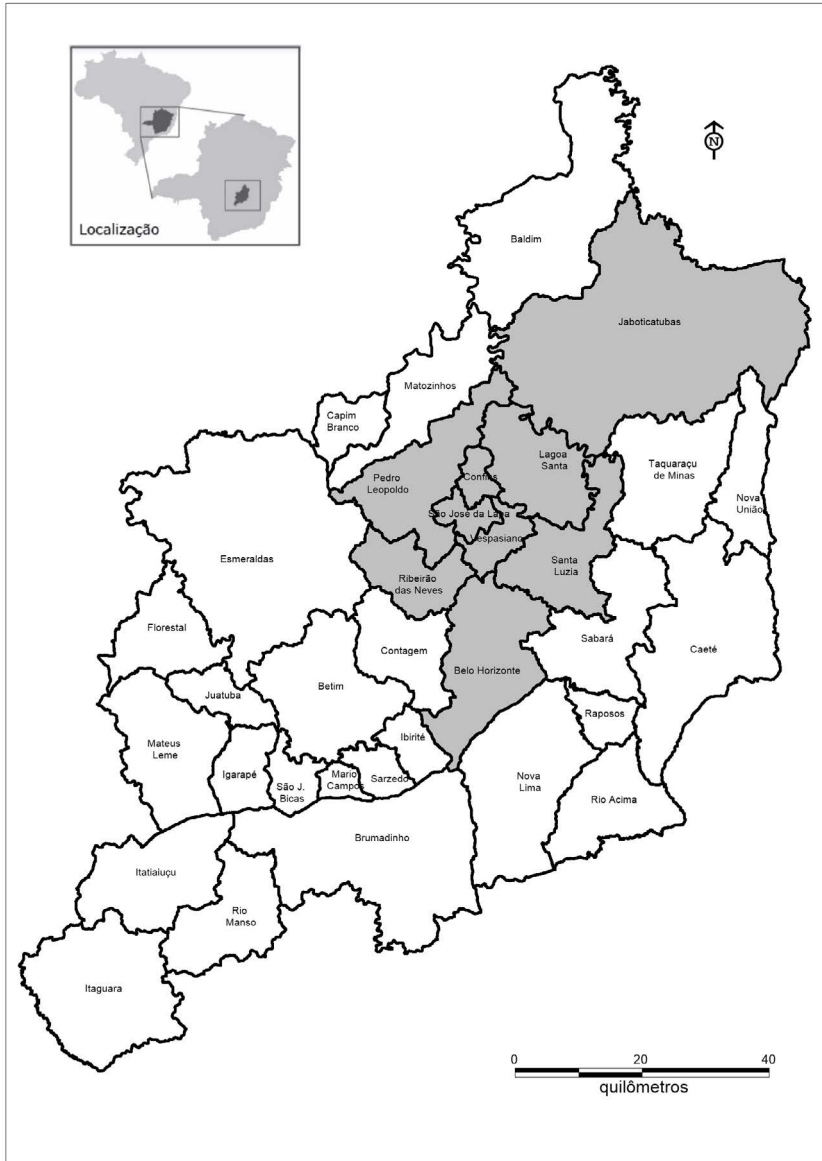


Figura 1 - vetor norte da RMBH.

Fonte: MOL, Natalia; FRANÇA, Barbara; GUARNIERI, Sophia; CABRAL, Jordan. Políticas urbanas metropolitanas e locais: mundos paralelos ou um diálogo possível? XVI ENANPUR, Natal, 2019.p.3

Desde a consolidação da Metrópole, a região teve sua ocupação marcada por operários e trabalhadores de baixa qualificação que serviam de mão de obra para empresas localizadas na região próxima ao limite da capital. A partir dos anos 2000, impulsionada pelo lançamento de investimentos no Aeroporto Internacional Tancredo Neves por parte do estado de Minas Gerais, a região configura-se como um novo polo econômico e político, atraindo grandes construtoras e imobiliárias que começaram a interessar-se grandemente pela região e a construir loteamentos e condomínios de luxo. Juntamente com tais alterações que trouxeram mudanças no padrão da ocupação, em relação à população e renda, surgiram novos empreendimentos econômicos como universidades privadas, centros de consumo e indústrias de alta tecnologia, contrastando bastante com a configuração urbana e econômica já existente e com novas ocupações e bairros de baixa renda que surgiram recentemente.

Os Conselhos no vetor norte da RMBH

A investigação sobre os conselhos de política urbana nos municípios do vetor norte obteve o mesmo resultado da pesquisa nacional, realizada há mais de dez anos: a baixa existência de conselhos atuantes de política urbana nos municípios da RMBH. À exceção da capital, que conta com um Conselho de Política Urbana (COMPUR) existente e ativo desde sua implementação em 1996, do município de Lagoa Santa e de Pedro Leopoldo⁷⁸, os demais municípios do vetor norte da RMBH têm conselhos de política urbana previstos em legislação urbana municipal (em geral nos Planos Diretores), mas essa ação permanece apenas no

⁷⁸ O município de Pedro Leopoldo possuiu um Conselho de Política Urbana ativo por um período determinado na década de 2010. No entanto, na década seguinte, as reuniões foram interrompidas.

papel. Ou seja, o cenário permanece quase que inalterado há mais de uma década. Segundo o estudo citado anteriormente,

[...] mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, poucos municípios instituíram órgãos colegiados de política urbana, e na maioria das vezes os órgãos existentes estavam limitados a incidir apenas sobre a política de uso e ocupação do solo, ou se constituíram como canais específicos da política de habitação. (p.47)

Ainda na temática relacionada às cidades, a pesquisa percebeu que os conselhos de meio ambiente foram encontrados em quase todos os municípios estudados e parecem, numa primeira vista, estarem mais ativos que os conselhos da política urbana, sendo esta informação uma orientação para investigações futuras. Apesar de também terem sido criados na última década, a sua ação é mais efetiva que a dos conselhos de política urbana.

Vale ressaltar que a pesquisa identificou a existência e atuação de outros conselhos de políticas públicas, como aqueles relacionados à educação, saúde e assistência social. Isso pode estar relacionado ao intervalo temporal maior entre o período atual e a criação das diretrizes nacionais, fatores que contribuem para a implementação das políticas nacionais, além do fato de haver vários recursos que só podem ser liberados caso exista algum conselho ou outra instância participativa. Conforme relata Junior e Montandon, no estudo citado:

No caso das políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e de direitos de segmentos da população, como da criança e do adolescente, foram instituídos conselhos e conferências ao longo da década de 1990, criando-se sistemas

nacionais de participação nos âmbitos municipal, estadual e nacional. (p. 256).

Sendo assim, em um primeiro momento, entendemos que a não-efetividade e implementação de conselhos de política urbana nas políticas locais, apesar da sua existência, apresenta-se como um indicador do baixo grau de democratização das cidades, interferindo bastante em uma real participação democrática nas políticas públicas.

Diante disso, avançou-se para a análise da única cidade do grupo analisado em que o conselho de política urbana foi implementado – o caso do município de Lagoa Santa.

Estudo de caso - Lagoa Santa

O CONCIDADE, Conselho de Políticas Urbanas da cidade de Lagoa Santa, foi criado recentemente, em 2018 (Lei municipal nº 4.129 de 16 de janeiro de 2018). Possui caráter consultivo, ou seja, tem a responsabilidade de se posicionar diante de assuntos que lhe são apresentados, mas sem decidir, e foi regulamentado pelo Decreto no. 3636/2018.

Analisando inicialmente sua composição, percebemos a participação de importantes atores relacionados à dinâmica imobiliária. Sua regulamentação define a composição do Conselho: 06 (seis) representantes do Poder Executivo Municipal; 02 (dois) representantes do Poder Legislativo Municipal; 01 (um) representante do CODEMA (Conselho Desenvolvimento do Meio Ambiente de Lagoa Santa); 01 (um) representante do setor empresarial; 03 (três) representantes do setor técnico com atuação no município, vinculados a entidades profissionais, sendo um deles indicados pelo Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Minas Gerais, outro

pela Associação de Engenheiros e Arquitetos da Região de Lagoa Santa e um terceiro pelo presidente da 151ª Subseção da OAB/MG; e finalmente, 02 (dois) representantes do setor popular.

Foram analisadas, também, as atas das reuniões ocorridas nos anos de 2018 e 2019, 2020 e 2021, totalizando dezesseis reuniões. Esse período foi analisado em função da disponibilidade de dados. As reuniões após março de 2020 ocorreram de forma virtual.

No que se refere à lista de presenças, foi percebida uma participação diversa em relação aos atores que compõem o Conselho. Em primeiro lugar, podemos perceber uma baixa atuação do setor popular nas reuniões, decorrente, talvez, da tardia eleição dos membros desse setor, que aconteceu somente na 14ª reunião. Também é evidente a ausência e baixa adesão dos representantes do legislativo municipal, tendo sido registrada, inclusive, uma notificação à Casa legislativa em função dessas ausências. Já os agentes representantes do executivo e dos setores empresariais e técnicos estão presentes e possuem falas significativas nas reuniões.

Em relação ao conteúdo, percebemos que os temas tratados inicialmente estavam restritos à organização e ao funcionamento do órgão colegiado. À medida que essas questões foram sendo resolvidas, assuntos relacionados à revisão do Plano Diretor entraram em pauta nas reuniões seguintes, tendo sido definidas comissões temáticas, conforme previsto no regulamento. No entanto, as atas registram falas cujo conteúdo relaciona-se claramente a demandas dos agentes imobiliários quanto à flexibilização de construções/critérios construtivos:

O valor da outorga está muito elevado”, “tais regiões, por possuírem característica unifamiliar [uma casa por lote], acabam por engessar o desenvolvimento e a dinâmica do

bairro” [grifo nosso], ou “segundo entendimento de alguns presentes, essa [área] apresenta uma condição de ocupação mais permissiva do que as características locais.

As pautas seguintes relacionaram-se à discussão do Código de Obras e do Plano de Saneamento do Município.

A partir desse estudo de caso, não foi possível perceber articulações políticas no âmbito do Conselho, e foi compreendido que a discussão ali decorria de temas específicos, relacionados à política urbana local, conforme mencionamos neste texto. No entanto, foi identificada, por um lado, a presença quase que unânime de atores relacionados à lógica desenvolvimentista, ou seja, aquela lógica que busca o lucro acima de tudo, mesmo que em prejuízo da qualidade de vida para todos os moradores, como aqueles relacionados às construtoras e imobiliárias. Por outro lado, percebe-se um esvaziamento do setor popular num espaço em que deveria haver contraposição de interesses.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 16

Conselho deliberativo da RMBH

Frágil arena de negociações e conflitos

JUPIRA MENDONÇA
MARIA LUISA MACHADO MARTINS

Nas regiões metropolitanas, onde as fronteiras urbanas são pouco visíveis e a cidade polo se derrama sobre as outras, é importante pensar formas de compartilhar as políticas públicas e de fazer um trabalho coletivo entre os municípios metropolitanos. Obviamente, para que esse processo seja democrático, é importante a participação dos diversos grupos da sociedade.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, a estrutura para promover esse compartilhamento é composta de três organismos⁷⁹: a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano – CDDM e a Agência de Desenvolvimento (Agência RMBH). O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano são considerados instrumentos do planejamento metropolitano. A Assembleia Metropolitana tem representação de todos os municípios (Prefeito e Presidente da Câmara de Vereadores), e é o órgão de decisão superior, com poder de veto sobre as deliberações do Conselho Deliberativo. Este, por sua vez, é composto por cinco representantes do governo estadual, dois membros da Assembleia Legislativa – ALMG, dois representantes da Prefeitura de Belo Horizonte, um da Prefeitura de Contagem, um de Betim e outros três representantes dos demais municípios metropolitanos, além de dois representantes da sociedade civil organizada. Os três representantes de municípios e os da sociedade civil são escolhidos nas Conferências Metropolitanas, que devem ser realizadas a cada dois anos. Na primeira Conferência, realizada em 2007, foi constituído um fórum informal da sociedade civil, o Colegiado Metropolitano, composto por representantes dos

⁷⁹ Ver Lei Complementar 89/2006 que cria a RMBH, disponível em; https://web.archive.org/web/20220921215718/https://www.almg.gov.br/consulta/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&comp=&ano=2006&aba=js_textoAtualizado

seus vários segmentos (empresarial, técnico, de trabalhadores, de associações comunitárias e ONGs), com objetivos de orientar o posicionamento dos representantes no Conselho. A criação do Colegiado foi motivada pela pequena representação da sociedade civil na estrutura de gestão metropolitana, que constituiu uma novidade, mas ainda tem pouca representatividade no conjunto de membros do Conselho Deliberativo. Dentre as principais atribuições do Conselho, constam deliberar sobre a destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM e acompanhar a execução de projetos relacionados às Funções Públicas de Interesse Comum, ou seja, aqueles cuja realização em um município isoladamente seja inviável ou cause impacto nos outros municípios da região metropolitana. Por fim, a Agência de Desenvolvimento é o órgão executivo de apoio técnico ao Conselho e aos municípios metropolitanos e atualmente está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais, o que pode significar uma visão mais restrita sobre o papel da Agência nas políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano.

Dada esta estrutura de compartilhamento ou, em outras palavras, de governança metropolitana, apresentamos aqui uma breve reflexão sobre a capacidade desse arranjo de coordenar ações sobre o território metropolitano, a partir da análise das atividades do Conselho Deliberativo entre 2008 e 2022. Foram lidas e sistematizadas, ao todo, 57 atas das reuniões do Conselho que ocorreram até maio de 2022⁸⁰. O Conselho Deliberativo é a esfera onde são discutidas e propostas as principais deliberações sobre a governança metropolitana. Até 2018, eram realizadas em torno de quatro a cinco reuniões por ano. No atual governo (Governo Zema), esse número foi bastante reduzido, o que pode

⁸⁰ Para conhecer as atas do Conselho, acesse <https://portaldosconselhos.cge.mg.gov.br/cidadao>

significar menos espaço para o debate metropolitano dentro do governo estadual e, como veremos, o esvaziamento dessa esfera de discussão de política metropolitana.



Figura 1 - Distribuição do número de reuniões do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano entre 2008 e maio de 2022, por ano.

Fonte: Elaborado pelas autoras

Dentre os diversos assuntos discutidos pelo Conselho Deliberativo, observou-se que predominam pautas associadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs): uso e ocupação do solo, transporte intermunicipal metropolitano e manejo dos resíduos sólidos. No caso do uso do solo, este é um tema de responsabilidade legal da Agência, que deve analisar os projetos de parcelamento do solo na RMBH, fazendo a sua avaliação antes da aprovação nas prefeituras. Além disso, também se destaca a tentativa, por parte da Agência RMBH, no início da década de 2010, de organizar um conjunto de informações para fornecer bases ao planejamento metropolitano, constituindo o Sistema de Informações Metropolitanas.

As primeiras pautas relacionadas ao transporte intermunicipal foram abordadas em 2008 e se referiam, principalmente, ao Projeto do Rodoanel e à elaboração do Plano de Mobilidade da RMBH.

No caso do Plano de Mobilidade da RMBH, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais – SETOP contratou o Consórcio MOBMetro, em 2017, para elaborá-lo. É importante destacar que, embora esse seja um tema recorrente na Agência e no Conselho Deliberativo, ainda hoje o plano não está concluído, demonstrando as dificuldades de articulação no setor de transporte público metropolitano.

As discussões sobre o manejo de resíduos sólidos na RMBH resultaram na realização de dois planos (Plano Metropolitano de Transbordo, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbano na RMBH e Colar Metropolitano; e Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos com Foco em Resíduos de Serviços de Saúde e Resíduos da Construção Civil e Volumosos) e foram impulsionadas pelas políticas nacional e estadual de resíduos sólidos, que promoveram incentivos a soluções consorciadas intermunicipais.

De um modo geral, os temas tratados no Conselho são importantes, e alguns planos foram elaborados, mas têm tido pouco resultado concreto, o que mostra a fragilidade da estrutura de gestão metropolitana na coordenação efetiva das políticas públicas implantadas pelo governo estadual na RMBH.

O processo mais amplo de discussões ocorreu nos períodos de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI-RMBH e do Macrozoneamento Metropolitano. O PDDI foi elaborado pela UFMG, com participação da PUC-Minas e da UEMG, e o Macrozoneamento foi elaborado pela UFMG. A discussão do Macrozoneamento foi o grande momento de conflito no Conselho Deliberativo, quando o então prefeito de Contagem, Alex de Freitas (PSDB), propôs que fosse permitida a ocupação da Bacia Várzea das Flores, classificada, na proposta da UFMG, como Zona de Interesse Metropolitano, com orientações para promover a proteção ambiental. A disputa entre os interesses

pela posse de terras e o meio ambiente permaneceu, e o projeto de lei com as propostas do PDDI não foi votado pelos deputados estaduais.

Ainda que os assuntos acima descritos tenham sido predominantes, em alguns momentos a atenção do Conselho voltou-se para outras ações, tais como o estudo “Desenvolvimento Sustentável do Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da RMBH” (2009), o Plano Macroestrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana (2010), o Programa de Ações Estratégicas para o Vetor Noroeste da RMBH (2012) e o projeto de loteamento C-SUL (2014). Vários desses planos eram decorrentes de ações que estavam desconectadas do PDDI, evidenciando as dificuldades da Agência e do próprio Conselho Deliberativo em coordenar o planejamento das ações públicas no território metropolitano.

Os projetos e ações realizados pela Agência RMBH são financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que é composto por recursos do governo do estado (a metade) e pelos municípios da região metropolitana (a outra metade), na proporção da receita de cada um. Os projetos são escolhidos a partir de editais públicos, mas, como os recursos do Fundo têm sido cada vez menores, vários projetos escolhidos não são realizados.

A partir de 2019, quando tomou posse o atual governador do estado, Romeu Zema (Partido Novo), as atas do Conselho Deliberativo mostraram um enfraquecimento desta arena de discussões. De um lado, houve diminuição considerável do número de reuniões anuais; por outro lado, as agendas foram tomadas principalmente por informes sobre as ações do governo do estado em relação à região metropolitana, destacando-se o Plano de Mobilidade, em elaboração sob responsabilidade da SETOP. A baixa efetividade do Conselho foi agravada pelo

cancelamento de contratos (revisão de mais sete planos diretores municipais) e pela falta de recursos para elaboração de planos como o de Habitação de Interesse Social e o de Segurança Hídrica – PSH. Com relação a este último, sua elaboração será financiada com recursos do acordo do governo do estado com a Vale, assim como a revisão do PDDI-RMBH.

Tanto o PDDI como o Plano de Habitação de Interesse Social e o Plano de Segurança Hídrica são instrumentos fundamentais para o resgate dos princípios da Reforma Urbana, fazendo valer o princípio de justa distribuição de custos e de benefícios da valorização do solo e garantindo habitação em condições dignas para o cidadão metropolitano. No entanto, o caráter neoliberal do Governo Zema e a pouca participação da sociedade organizada nesses processos fazem pensar que é pouco provável a atenção a esses princípios. Além disso, a escassez de recursos e a fragilidade da Agência na estrutura administrativa do governo do estado têm mantido a fragmentação e a desarticulação dos planos, projetos e ações no território metropolitano.

Na primeira reunião do Conselho Deliberativo no Governo Zema, em 2019, o Colegiado Metropolitano encaminhou um conjunto de reivindicações, referentes à retomada do projeto de lei que tem o objetivo de aprovar o PDDI-RMBH na Assembleia Legislativa; de retomar os planos de mobilidade, de habitação de interesse social e de saneamento; de apoiar a revisão de planos diretores municipais; de estudar os impactos das atividades de mineração sobre as bacias da região metropolitana; além de reivindicar o aumento do número de representantes da sociedade civil no Conselho. Esse documento ainda não teve repercussão, e o Colegiado Metropolitano também se encontra esvaziado, não havendo notícias de seu funcionamento após 2019. A própria realização da VIII Conferência Metropolitana, sob coordenação da Agência, que deveria ter ocorrido em 2021 e foi adiada em

razão da pandemia da Covid-19, ainda não tem data definida para ser realizada. O PDDI está em processo de revisão, sob condução da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, em um processo pouco transparente e nada participativo, como mostra o texto *A experiência do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e do Macrozoneamento (MZ) na RMBH*, na terceira parte deste livro.

Quando pensamos nos projetos idealizados para a RMBH desde 2008, relacionando-os com as discussões no Conselho Deliberativo, podemos distinguir três grupos: o primeiro é constituído daqueles projetos que foram deliberados pelo Conselho; o segundo, de projetos que foram apresentados ao Conselho sob caráter informativo; e o terceiro, dos projetos que nem sequer foram mencionados nas atas de reunião.

A existência dessa diferenciação nos leva a questionar qual a linha de corte entre os grandes projetos metropolitanos que são deliberados pelo Conselho e aqueles que apenas são informados ou nem sequer pautados. Além disso, também provoca o questionamento sobre o grande descompasso entre as pautas internas dos órgãos de planejamento metropolitano e as ações desenvolvidas no território, no mesmo período.

Os grandes projetos deliberados e realizados foram principalmente o PDDI-RMBH, o Macrozoneamento e 11 Planos Diretores Municipais, elaborados também pela UFMG, em consonância com o Macrozoneamento, mas até o momento apenas seis foram aprovados nas respectivas Câmaras Municipais. Com relação aos projetos informados ao Conselho, pode-se pensar que são aqueles que buscam se apropriar de determinadas diretrizes do planejamento metropolitano para diminuir prováveis resistências e encontrar alguma legitimidade política. Quanto ao terceiro grupo, talvez o peso do capital privado investido exclua a necessidade de aprovação social ou política, e por isso os projetos nem sequer são apresentados ao Conselho Deliberativo,

a exemplo das Parcerias Público-Privadas apresentadas em outro texto deste livro.

Quanto à participação da sociedade civil, nos anos recentes, a redução do número de reuniões e o caráter informativo das pautas discutidas no Conselho sugerem o enfraquecimento ainda maior desta arena de negociações, o que reduz a capacidade do atual arranjo de governança metropolitana em conduzir ações sobre a metrópole.

Se é importante pensar formas de democratizar a prática metropolitana, podemos traçar possibilidades a partir da trajetória do Conselho Deliberativo até o momento atual. A ampliação da participação da sociedade civil no corpo gestor é essencial para o planejamento metropolitano de fato democrático e constitui demanda que se manifesta pela existência informal do Colegiado Metropolitano. Sendo este um fórum de discussões entre os diversos segmentos da sociedade civil, de lá saem posições consensuais, assumidas pelos representantes no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. A ampliação do número de representantes da sociedade civil pode significar a constituição do Conselho Deliberativo como um fórum real de negociações, em que os conflitos de interesses sejam de fato explicitados.

É necessário, ainda, repensar a forma de contribuição financeira ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Enquanto as contribuições forem voluntárias e não houver retorno concreto dos planos e das decisões, não há garantias de que as ações planejadas pela gestão sejam financiadas e executadas. Além disso, os recursos do Fundo são insuficientes para a execução de ações de fato estruturantes e articuladoras das políticas públicas no território metropolitano, sendo fundamental maior participação do governo do estado e do governo federal no aporte de recursos.

Em síntese, é importante rever os caminhos, na escala metropolitana, de uma política urbana mais articulada entre as múltiplas esferas que atuam na produção do território, conduzida de forma transparente, democrática e comprometida com a reforma urbana e o direito à cidade.

CAPÍTULO 17

**A produção legislativa dos
deputados estaduais e a formulação
de políticas públicas para a RMBH**

CARLOS ALBERTO ROCHA

capítulo 17 | A produção legislativa dos deputados estaduais e a formulação de políticas públicas para a RMBH

Este texto busca traduzir, de forma simplificada, o conteúdo do artigo de minha autoria, *Conexão Eleitoral, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso*, publicado no periódico Cadernos Metr pole. Esse trabalho busca resumir os resultados de uma investiga o relacionada à temática da geografia do voto, que nas últimas décadas teve uma multiplicidade de pesquisas desenvolvidas sobre diversas regiões metropolitanas brasileiras. Essas pesquisas partem de uma constata o difusa de que haveria um déficit de produ o de políticas públicas voltadas para enfrentar os problemas das regiões metropolitanas, no Brasil, justamente nos espaços em que os problemas, de diversas naturezas, tomam uma dimensão muito mais crítica.

Os desafios da produ o de políticas públicas para as regiões metropolitanas têm origem na natureza do federalismo brasileiro. Ao contrário do padrão dominante no mundo, em que o federalismo é composto por dois níveis de governo, no Brasil ele é caracterizado pela existência de três níveis aut nomos, pois os municípios são considerados entes federativos com *status* similar   União e aos estados, configurando o que se chama de federa o trina.

O dilema decorre do fato de que as regiões metropolitanas são constituídas de uma multiplicidade de municípios, que conformam um mesmo espaço geográfico, cujos problemas apresentam uma interdependência estreita. No entanto, num espaço em que os problemas são compartilhados, a autoridade político-administrativa   fragmentada em diversos municípios que têm a prerrogativa de tomar decisões em diversos âmbitos. Assim, o centro da problemática metropolitana está na necessidade de promo o da coopera o intergovernamental, visando definir políticas públicas comuns no enfrentamento de problemas que também são comuns a diversos governos e suas popula es. Isso é um desafio na medida em que os governos municipais, não raro, têm preferências e interesses distintos.

Assim, como o que caracteriza uma Região Metropolitana é a fragmentação da autoridade política em vários municípios, em uma multiplicidade de prefeitos e legislativos municipais, o plano estadual passa a ser, potencialmente, uma referência unificadora privilegiada para a gestão do espaço metropolitano. Sendo assim, ao lado dos governadores, os legislativos estaduais, foco deste artigo, teriam um papel fundamental no enfrentamento dos problemas metropolitanos, pela sua capacidade de atuar num plano acima dos municípios.

É justamente aí que a temática da geografia do voto se justifica: os Legislativos estaduais, suprindo a fragmentação das decisões no espaço metropolitano, poderiam fornecer políticas públicas que enfrentassem compreensivamente os problemas do conjunto de municípios que conformam uma região metropolitana. Explorando esse caminho, ficou claro, entretanto, que a produção legislativa dos deputados estaduais – ou, mais especificamente, os Projetos de Lei que apresentam – pouco se dedicam às questões metropolitanas. Para entender os motivos dessa situação, explicações vão sendo desenvolvidas sobre a relação entre os padrões de representação legislativa e os (des) incentivos para que os deputados estaduais tratem das questões metropolitanas.

Uma dessas explicações parte da ideia de que as regiões metropolitanas seriam sub-representadas nos Legislativos estaduais, o que minimizaria os interesses dos parlamentares em privilegiar os problemas metropolitanos ao criarem, votarem e/ou aprovarem leis. O argumento é o seguinte: 1. os indivíduos, ao realizarem a escolha dos seus representantes, revelam suas preferências por determinadas políticas públicas; 2. os representantes eleitos, por sua vez, competindo pelos votos, buscam ofertar as políticas públicas preferidas pelos cidadãos; 3. se há, no entanto, sub-representação das populações

capítulo 17 | A produção legislativa dos deputados estaduais e a formulação de políticas públicas para a RMBH

metropolitanas, então o incentivo de produzir políticas e legislação para o enfrentamento dos problemas nesses espaços seria minimizado.

Vários trabalhos, referidos a diversas regiões metropolitanas brasileiras, desenvolveram reflexões sobre essa temática da representação parlamentar e seus possíveis impactos na gestão dos espaços metropolitanos. Sobre o tema, preponderava desde os anos de 1950 uma abordagem da sociologia eleitoral, que sustentava, em bases empíricas bastante frágeis, que o voto em regiões de maior adensamento urbano implicaria uma representação de qualidade superior, pois seria fundado em bases ideológicas e baseado em ideias concatenadas, expressando interesses específicos. O parlamentar, nesse caso definido como temático-corporativo, teria incentivos para tratar dos problemas de forma compreensiva, ou seja, através da formulação de políticas públicas ao articular meios para alcançar objetivos de amplo alcance. Por exemplo, no caso, teríamos parlamentares comprometidos com temas como saúde, educação, segurança alimentar ou representantes de corporações, entidades profissionais ou sindicatos. Ao contrário, o voto rural seria clientelista, ou seja, orientado por barganhas pontuais e sem conexão com uma visão de mundo que expressasse uma consciência dos interesses de classes e grupos. O parlamentar, nesse caso definido como clientelista, seria incentivado a agir de forma fragmentada, conseguindo, através de recursos públicos, pequenos favores para os seus potenciais eleitores (pavimentação de estradas, indicação de cargos e empregos, distribuição de cestas básicas etc.). Para reforçar: por exemplo, no primeiro caso teríamos a formulação de uma política pública de segurança alimentar, que cria meios para alcançar resultados amplos; no segundo caso, teríamos a distribuição de alimentos segundo a lógica de atrair votos caso a caso. Distribuir favores

não constitui política pública, justamente do que necessitam as regiões metropolitanas.

Essas características de atuação são relacionadas ao padrão territorial de votação dos parlamentares. Nos grandes centros, incluindo as regiões metropolitanas, os votos seriam dispersos pelo território, com os deputados sendo eleitos por meio de votos obtidos em amplos espaços, e a postura possível seria articular amplas ideias. No interior, os votos seriam concentrados, configurando espaços eleitorais dominados por determinados políticos, o que viabiliza o clientelismo, ou seja, troca de favores por votos. Portanto, essa preocupação com a dimensão da representação legislativa dos espaços metropolitanos se conecta – e é justificada – com os desafios da gestão das regiões metropolitanas.

Os estudos desenvolvidos recentemente refutaram, em parte, essas ideias sobre a sociologia do voto, como será demonstrado com o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH.

Resumindo, antes de passar para o caso da RMBH, a ideia proposta é de que a arena eleitoral influenciaria a esfera da ação dos parlamentares. Os parlamentares agiriam com o objetivo principal de maximizar suas chances de reeleição. Para isso, os políticos atuam movidos pela necessidade de sinalizar benefícios a seus redutos eleitorais, pois agem visando atender às expectativas de seus eleitores, o que implica que os padrões geográficos de votação e as características da trajetória de carreira de cada deputado, seja temático-corporativo seja clientelista, impactem sobre a sua ação na esfera legislativa. Esse argumento foi testado para o caso da RMBH, cujos resultados serão resumidos a seguir.

O Caso da RMBH

A partir do que foi exposto acima, aqui serão apresentados os resultados do estudo citado no início deste artigo sobre o caso da RMBH, composta por 34 municípios, com cerca de 6 milhões de habitantes, que de forma cooperativa têm de enfrentar o desafio da gestão do espaço metropolitano.

O trabalho busca demonstrar de que forma se relaciona logicamente a geografia do voto dos deputados estaduais eleitos com os votos obtidos na RMBH e a atuação legislativa desses parlamentares, segundo sua classificação em clientelistas ou temático-corporativos, através do exame da natureza dos Projetos de Lei apresentados por eles. O objetivo é testar em que medida o encadeamento lógico proposto pelas ideias apresentadas, do padrão territorial da votação (concentrado ou disperso), de suas características (clientelistas ou temáticos-corporativos) e a atuação legislativa levantada através do exame dos Projetos de Lei apresentados por eles, é confirmado pelo caso em exame. Para tentar fornecer maior clareza a esta exposição, vamos apresentar os resultados por tópicos.

1. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais — ALMG é composta por 77 deputados, dentre os quais, nas eleições de 2006, 17 foram eleitos em grande medida com votos da RMBH. De pronto, com os dados apresentados, pode-se observar que *a hipótese da sub-representação das regiões metropolitanas (RMs) é confirmada pelos resultados das eleições proporcionais daquele ano: com cerca de 30% do eleitorado do estado, a RMBH elegeu, com os votos metropolitanos, 22% dos deputados estaduais.* Assim, a RMBH, se mantida a proporcionalidade entre eleitorado e eleitos, deveria ter 23 deputados, ou seja, 6 a mais do que os 17 efetivamente eleitos. *Isso fortaleceria a suposição de que o número subdimensionado de deputados enfraqueceria a relevância dos temas metropolitanos no*

Legislativo estadual.

2. No geral, conforme representado no Mapa abaixo, pode-se observar que *os dados em geral refutam a proposição considerada inicialmente da alta dispersão territorial das votações no espaço metropolitano.*

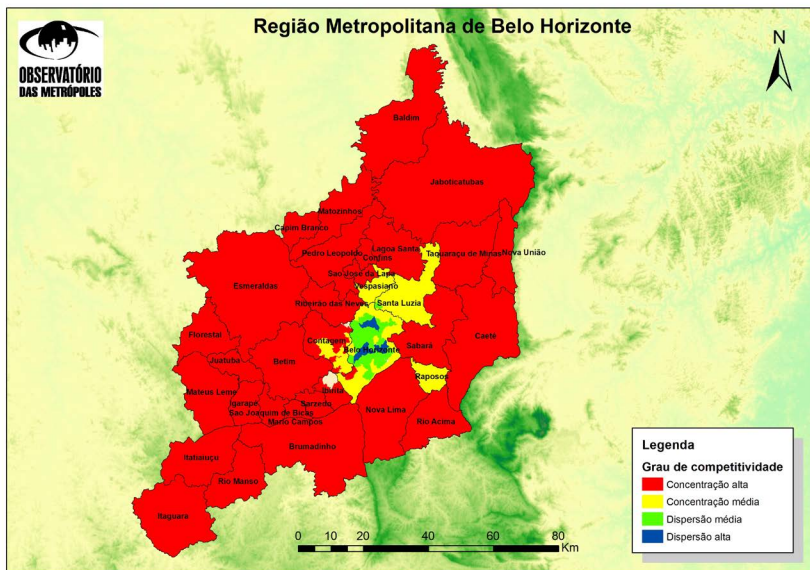


Figura 1 - Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual.

Fonte: ROCHA, Carlos Alberto. Conexão Eleitoral, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso. Cadernos Metrópole, v. 23, n. 51, pp. 581-603, maio/ago 2021. p. 586 - elaborado por Felipe Corrêa a partir dos dados do TRE-MG.

Ao contrário das ideias expostas na primeira parte deste trabalho, como se pode ver, o voto, em geral, é concentrado no espaço metropolitano (em vermelho), do mesmo padrão imaginado para o interior do estado. No entanto, na medida em que se caminha para o núcleo da RMBH, a competição eleitoral é significativamente mais alta (em amarelo, azul e verde). Como exemplo do que representam essas cores, tomemos os locais de votação que apresentaram resultados extremos: uma região

capítulo 17 | A produção legislativa dos deputados estaduais e a formulação de políticas públicas para a RMBH

eleitoral do município de Sabará (em vermelho) tem a maior *concentração* de votos, com um índice de 1,17 deputados que receberam a grande maioria dos votos; e outro, com a maior *dispersão*, numa região eleitoral localizada no hipercentro de Belo Horizonte (em azul), onde cerca de 68 parlamentares receberam uma quantidade de votos semelhantes. Ou seja, num caso, quase um deputado tem todos os votos. No outro, aproximadamente 68 deputados dividem os votos. Dos 17 deputados eleitos na RMBH, 12 concentram seus votos em um ou poucos municípios da RMBH e cinco têm seus votos dispersos por diversos municípios metropolitanos.

3. Relembrando a relação lógica proposta entre geografia do voto e as características de atuação dos deputados: os deputados com votação concentrada tenderiam a uma atuação clientelista; de outro lado, aos deputados com padrões de votação dispersos, restaria privilegiar temáticas específicas de interesse de seu eleitorado.

No caso da RMBH, os 17 deputados apresentaram a seguinte configuração. Todos os sete deputados com maior votação no núcleo da RMBH, ou seja, basicamente no município de Belo Horizonte, onde a competição é maior e, portanto, o voto é disperso, a atuação é temático-corporativa, o que corrobora a proposição de que, num espaço urbanizado, mecanismos clientelistas teriam menor eficiência na atração de votos. No entanto, em municípios do entorno da RMBH, onde o voto é mais concentrado, oito parlamentares se classificam como clientelistas e dois como temático-corporativos. Ressalve-se que esses dois deputados concentram seus votos nos municípios de Contagem e Sabará, que são conurbados com Belo Horizonte e, portanto, têm alto grau de urbanização. Isso significa que se sustenta a relação positiva entre maior urbanização e deputados temáticos, mas não entre região metropolitana e o restante dos municípios

do interior, e sim, de fato, dentro da RMBH. Ao contrário da tese da sociologia do voto, *do total dos deputados metropolitanos, portanto, oito são clientelistas, o que, somado à sua sub-representação no Legislativo, diminui bastante o número de deputados, no caso apenas os nove temático-corporativos restantes, que estariam propensos a atuar de maneira compreensiva em relação aos problemas metropolitanos.*

4. Finalmente, resta definir a atuação legislativa desses parlamentares, para testar se a atuação parlamentar é resultado do seu padrão territorial de votação. Nesse sentido, examinando os Projetos de Lei propostos, os dados apontam, curiosamente, que majoritariamente os deputados eleitos com votos metropolitanos privilegiam, nas suas proposições, os municípios do interior ou tratam do estado na sua totalidade. Os Projetos de Lei específicos para a RMBH perfazem apenas cerca de um terço do total. Além disso, mais da metade dos projetos apresentados – de utilidade pública e homenagem – têm afinidade com as estratégias clientelistas. Mesmo os classificados como autorizatórios, perfazendo 45% dos projetos apresentados, que abrangem projetos relativos à produção de políticas públicas para enfrentar problemas de forma compreensiva, ao fim e ao cabo incluem propostas marcadamente clientelistas. Isso implica ações fundadas em objetivos que visam, de forma fragmentada, a atender interesses de grupos específicos. Esse seria outro fator que impactaria de forma negativa a resposta do Legislativo aos pressupostos da gestão metropolitana, fundamentados em ações mais compreensivas.

Nota final

Foi demonstrado acima a sub-representação da região metropolitana e o fato de que quase a metade dos eleitos na RMBH tem incentivos para agir de forma clientelista. E também

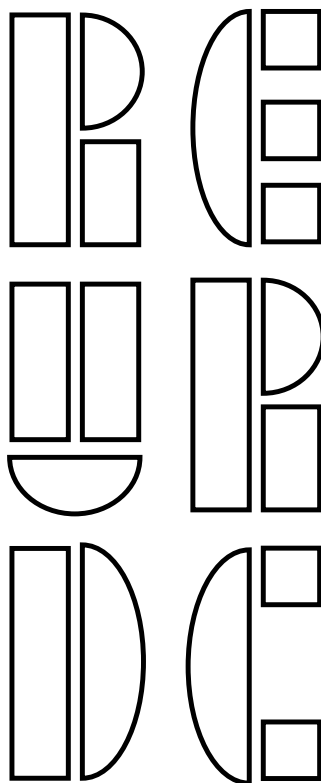
capítulo 17 | A produção legislativa dos deputados estaduais e a formulação de políticas públicas para a RMBH

que há certo descolamento entre os Projetos de Lei apresentados pelos deputados e os problemas metropolitanos. Em relação a esse último aspecto, mesmo os deputados que dependem do voto metropolitano para sua eleição demonstram um incentivo moderado para legislar sobre as questões metropolitanas. Todos esses fatores justificam, de alguma forma, a pouca centralidade que os problemas metropolitanos – inclusive por parte dos eleitos na RMBH – têm na pauta do Legislativo.

De fato, o incentivo da ação legislativa dos deputados metropolitanos parece ser outro. Assim, cabe uma indagação: em que medida a ação legislativa seria tão relevante para a produção das políticas públicas no Brasil? Em termos práticos, considerando o quadro configurado pelos argumentos apresentados, como comprometer a ação legislativa no tratamento dos desafios da gestão metropolitana? Esse é um desafio necessário de ser enfrentado e que aguarda uma reflexão. Talvez a busca de relacionar políticas públicas metropolitanas e o Legislativo estadual deva ser redimensionada, lançando um olhar mais atento para os Executivos estadual e municipais.

PARTE III

Disputas e avanços
na construção
da reforma urbana
na RMBH



A terceira parte se dedica a retratar as disputas e os avanços na construção da Reforma Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Assim, a reflexão sobre a disputa social na metrópole avança no sentido de demonstrar as formas de resistência. Se há uma gestão neoliberal da metrópole que produz a cidade a partir de uma racionalidade mercantil e comercial e que atende demandas de um reduzido setor da sociedade, também é preciso destacar que existem resistências, que estão experimentando, implementando e avançando na construção do projeto pela reforma urbana.

Os textos nesta seção analisam essas iniciativas. Buscamos, com isso, apresentar as diferentes experiências de participação dos movimentos sociais e da universidade na construção de instrumentos de política urbana no interior do espaço institucional. O conjunto de textos parte de uma mesma premissa: a partir da disputa institucional é possível fazer avançar o projeto de reforma urbana, mas essa luta carrega também seus próprios limites.

Nesta parte, consta um texto sobre a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, uma análise da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte, uma síntese da experiência do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Macrozoneamento na RMBH, além de uma abordagem da experiência dos Planos Diretores municipais revisados após a experiência do Macrozoneamento Metropolitano.

CAPÍTULO 18

O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte

Tensões, disputas e limites da luta

THIAGO CANETTIERI

TAÍS CLARK

JÚLIA BIRCHAL DOMINGUES

JUNIA FERRARI

MARINA SANDERS PAOLINELLI

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

O Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, organizado em uma lei municipal e elaborado obrigatoriamente com a participação da sociedade. É responsável por orientar o desenvolvimento da cidade a partir de um plano de uso e ocupação do solo urbano. O município de Belo Horizonte já contou com diversos Planos Diretores e, desde o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)⁸¹, ele foi atualizado três vezes. Este capítulo é um esforço de revisão e sistematização dos momentos mais relevantes do processo de formulação e aprovação da mais recente versão do Plano Diretor de Belo Horizonte, descrito na Lei nº 11.181/2019⁸². O objetivo é apresentar a trajetória desta etapa do planejamento urbano municipal e seus entrelaçamentos com as lutas urbanas e as disputas com o setor empresarial, marcando os momentos que demonstraram a potência e os limites da luta ligada à sua aprovação.

Na revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte aprovada em 2010 (Lei nº 9.959/2010⁸³), foram definidos os instrumentos de política urbana⁸⁴ do Estatuto da Cidade a serem aplicados em

⁸¹ A Lei na íntegra encontra-se disponível em: https://web.archive.org/web/20220809194514/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

⁸² Para conhecer o Plano Diretor, acesse: https://drive.google.com/drive/folders/1Uokr9SzaokUPfH0N_RXviW6mtlHEbAZs?usp=sharing

⁸³ Para conhecer a Lei completa, acesse: <https://docs.google.com/document/d/14f4N6PPnuO60T8dqmy2DOVgS2IBoQRo7/edit?usp=sharing&oid=105927172325730897592&rtfpof=true&sd=true>

⁸⁴ Os Instrumentos de política urbana são ferramentas criadas pelo Estatuto da Cidade para que o poder público possa intervir no território de modo a promover o desenvolvimento urbano no sentido desejado. O Plano Diretor é considerado o instrumento mais importante, além da Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (OODC), IPTU Progressivo no Tempo, Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs), Transferência do Direito de Construir (TDC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dentre outros. Alguns desses instrumentos são mais polêmicos do que os outros e encontram maior ou menor dificuldade de efetiva implementação, a depender do grau de interferência na dinâmica urbana e de quais interesses atingem, como será visto neste capítulo a respeito da OODC.

BH, mas faltava regulamentá-los. Ou seja, ainda era preciso nova lei que detalhasse como esses instrumentos iriam funcionar, por exemplo, demarcando no território as áreas onde deveriam ser aplicados e o formato institucional de sua gestão.

Para isso, foi iniciado o processo de elaboração dos Planos Diretores Regionais em 2011, que consistiu num grande esforço de aproximação do território, de maneira a levantar informações sobre as nove regionais administrativas⁸⁵ que pudessem auxiliar o cálculo de suporte do município. Em outros termos, era preciso conhecer a cidade em seus aspectos bem locais, de maneira a definir onde ainda havia infraestrutura capaz de suportar mais adensamento construtivo e populacional (mais construções, gente morando e/ou trabalhando), onde seria preciso conter essa expansão, dentre outros.

Entretanto, o início dos trabalhos de elaboração dos Planos Diretores Regionais foi dificultado pelo envolvimento de boa parte dos técnicos da Secretaria de Planejamento da prefeitura nos primeiros ensaios de aplicação da Operação Urbana Consorciada (OUC)⁸⁶ — instrumento de política urbana de caráter neoliberal que permite ao poder público promover mudanças estruturais na cidade em parceria com a iniciativa privada. A esta mobilização, somou-se o interesse da administração da época (2011 e 2012) em acelerar a implantação da Operação Urbana Consorciada, inclusive suspendendo os trabalhos dos Planos Diretores Regionais no segundo semestre de 2012. Resumindo, esse projeto neoliberal⁸⁷ se sobrepôs aos interesses coletivos de regulamentação do Plano Diretor Municipal. O prefeito em exercício, Márcio Lacerda, que iniciou seu mandato

⁸⁵ Barreiro, Centro-sul, Leste, Oeste, Nordeste, Noroeste, Norte, Pampulha e Venda Nova.

⁸⁶ Conferir o capítulo *A dimensão Política de uma Operação Urbana Consorciada em Belo Horizonte*.

⁸⁷ Conferir neste volume o capítulo *Metrópole, Crise Urbana e Governança Neoliberal*.

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

em 2009, trouxe para a política de Belo Horizonte um caráter “empreendedorista”. Além disso, ocorreu um forte processo de cercamento dos espaços públicos⁸⁸. Tais medidas foram respondidas à altura pelos vários movimentos e coletivos que se articulavam em diferentes frentes de luta: pela moradia, pela cultura popular, em defesa dos espaços públicos etc.

Em 2013, o contexto político de Belo Horizonte (e de todo o Brasil) garantiu ainda mais força para essas articulações. As ruas, acesas com as faíscas das lutas pelo transporte público de qualidade e acessível em São Paulo (duramente reprimidas), se incendiaram por todo o país. Em Belo Horizonte, não foi diferente. Um contexto de efervescência surgiu, mobilizado pela presença constante de diferentes movimentos sociais. As jornadas de junho de 2013 foram um atravessamento nos rumos das discussões sobre o futuro da cidade de Belo Horizonte. Novas ocupações urbanas⁸⁹ surgiram, e muitas pontes entre os movimentos sociais foram consolidadas. Uma rica composição entre universidade, movimentos sociais, artistas e cidadãos de todas as classes formou-se na cidade. O ponto de convergência era a Assembleia Popular Horizontal (APH)⁹⁰, um espaço para tomada de decisões coletivas sobre os rumos das lutas sociais e, em especial, uma arena para que as demandas da cidade fossem colocadas.

Uma dessas demandas que surgiu, levantada por técnicos ligados à prefeitura e por acadêmicos das universidades, foi

⁸⁸ Lacerda, em um decreto, proibiu a realização de qualquer atividade coletiva na Praça da Estação. Em resposta, vários coletivos da cidade ocuparam a Praça em um protesto político festivo que ficou conhecido como Praia da Estação. Para saber mais, acesse: <https://web.archive.org/web/20220810142513/https://quatrocincoum.folha.uol.com.br/br/artigos/as-cidades-e-as-coisas/sobre-praias-e-mares>

⁸⁹ Conferir o capítulo *Ocupações urbanas e transformações recentes na luta pelo direito à moradia na RMBH* neste volume.

⁹⁰ Para saber mais sobre a APH, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001140656/http://aph-bh.wikidot.com/sobre>

a discussão sobre as Operações Urbanas Consorciadas. Nessa ocasião já havia o entendimento de que a OUC significaria maior redução da experiência democrática na cidade e foi eleita como um dos pontos de ação popular, liderada pelo Grupo de Trabalho (GT) Reforma Urbana da APH. Assim, a partir de chamados da APH, os diferentes movimentos começaram a participar da política urbana de Belo Horizonte nas reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana, nas audiências públicas de “apresentação” da OUC, dentre outras. Essa mobilização foi tão grande que, em dezembro de 2013, os movimentos convocaram, por sua própria conta, a I Conferência Popular de Política Urbana de Belo Horizonte⁹¹, na qual diversos movimentos, entidades e cidadãos se encontraram para pensar autônoma e coletivamente os rumos do planejamento urbano de Belo Horizonte.

A conferência oficial (IV Conferência Municipal de Política Urbana) foi chamada para ocorrer em agosto de 2014. Os movimentos já contavam com uma ampla organização, pois vinham se preparando para esse momento a partir da movimentação coletiva dos vários grupos (ambientalistas, de moradia — antigos e novos —, associações de bairro etc.). O acúmulo construído ao longo das sucessivas reuniões da APH, estimulado pelas lutas de 2013–2014 e da Conferência Popular, possibilitou uma importante participação dos movimentos sociais na construção da política urbana.

O barulho era sem tamanho: realizada nas salas e auditórios da antiga Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG (na Rua Carangola), bandeiras dos movimentos eram vistas por todos os lados. Os ventos estavam favoráveis à apresentação de

⁹¹ O processo foi noticiado nesta matéria: <https://web.archive.org/web/20220810171944/https://www.fojeemdia.com.br/horizontes/movimentos-populares-est%C3%A3o-contr-a-verticaliza%C3%A7%C3%A3o-de-bh-1.228563>

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

propostas avançadas para o futuro de Belo Horizonte. Assim, diferentes pautas foram agregadas à luta dos movimentos. Nesse contexto, o Plano Diretor voltou a ganhar centralidade, bem como as discussões em torno da necessária regulamentação dos instrumentos de política urbana. Por exemplo, foi realizada a proposta da aplicação do instrumento de Área de Diretrizes Especiais (ADE) em alguns bairros e regiões tradicionais de Belo Horizonte, a fim de preservar as suas características históricas e protegê-los de mudanças em decorrência da substituição de casas por prédios. Ao mesmo tempo, foram propostas medidas protetivas mais rígidas para as Áreas de Proteção Ambiental do município, diminuindo as possibilidades de atuação do mercado imobiliário nessas áreas e mantendo-as como áreas verdes. Novas Ocupações foram reconhecidas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), indicando a necessidade de investimento público para melhoria da infraestrutura nessas áreas.

A participação de diferentes movimentos, acompanhada de uma posição mais progressista por parte de técnicos da prefeitura, produziu um cenário de embate com o mercado imobiliário nas reuniões da IV Conferência. Algumas dessas sugestões limitavam os rendimentos da construção civil. Por exemplo, a prefeitura apresentou propostas para alterar os cálculos das áreas de permeabilidade (as partes do lote que devem permanecer livres e vegetadas para permitir que a água se infiltre no solo) e vagas de garagem, diminuindo os privilégios históricos até então garantidos ao setor imobiliário de forma gratuita.

Uma proposta bastante polêmica foi a do Coeficiente de Aproveitamento (CA) único (igual a 01 para toda a cidade). Isso significa que cada proprietário teria direito a construir o equivalente apenas à quantidade de metros quadrados de seu terreno — se tenho um terreno de 360m², eu posso construir, gratuitamente, uma edificação de 360m². Para construir acima

dessa metragem, caso a região permitisse mais adensamento (concentração de construções), seria necessário pagar uma contrapartida financeira, por meio de um instrumento de política urbana chamado Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)⁹².

Até então, os proprietários e os empreendedores ganhavam, gratuitamente, o direito de construir mais que a área do terreno. Isso permitia a verticalização (crescimento vertical das cidades) em áreas de maior interesse do mercado imobiliário, o que aumenta a pressão sobre a infraestrutura urbana desses locais. Os valores dos terrenos se elevam em razão do potencial de adensamento construtivo que podem receber e do lucro que podem dar aos empreendedores. Ou seja, o lucro dos proprietários de terrenos e empreendedores imobiliários é viabilizado a partir do investimento coletivo em infraestrutura urbana, sem que eles próprios tenham feito qualquer tipo de investimento para tanto. A OODC, cobrada para superar o CA Básico único e unitário, procura solucionar essa injustiça, retornando para a coletividade a possibilidade de redistribuição de investimentos em infraestrutura urbana em novas áreas e em moradia de interesse social para populações não atendidas pelo mercado, a partir da possibilidade de adensamento nas áreas de interesse da construção civil, que via de regra já receberam o investimento coletivo em infraestrutura urbana.

Com a ampla mobilização social, o espaço dado a esses empresários foi diminuindo de tamanho e, não acostumados com a pressão social colocada em jogo, afastaram-se da IV Conferência Municipal de Política Urbana, reclamando das propostas apresentadas pela prefeitura e apoiadas pelos movimentos

⁹² Para entender sobre a OODC, acesse: https://www.youtube.com/watch?v=8p3cTHkU46A&t=225s&ab_channel=LincolnLandPolicy

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

sociais⁹³. Alguns dos representantes afirmaram que iriam propor emendas diretamente aos vereadores da Câmara Municipal para alterar as decisões da IV Conferência.

O projeto de lei do novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi enviado pela prefeitura à Câmara dos Vereadores em 2015, tendo como base as decisões tomadas na IV Conferência. Transcorrido mais de um ano sem ser apreciado, no ano de 2016 os diversos movimentos sociais, setores da academia e a própria prefeitura se articularam para pressionar sua aprovação, constituindo a campanha “Vereador, aprove o Plano Diretor”⁹⁴. Foi publicada uma carta com motivos para apoiar o novo Plano⁹⁵, assinada por diversas entidades, além de realizadas ações na Câmara.

Sem que o executivo municipal parecesse realmente empenhado na sua aprovação, o projeto de lei foi colocado em discussão, pelos vereadores, na Câmara Municipal. O tema alcançou o debate eleitoral e o novo prefeito eleito (e que tomaria posse no ano seguinte) manifestou publicamente ser favorável ao novo Plano⁹⁶. Em dezembro de 2016, no último dia em que o plano poderia ser aprovado naquela gestão, a casa legislativa foi tomada por representantes dos movimentos sociais, numa demonstração do seu apoio ao Plano e por suspeitar que o projeto fosse rejeitado. Porém, ele foi retirado da pauta.

⁹³ Esta matéria noticia o acontecimento: <https://web.archive.org/web/20220812144641/https://www.sinduscon-mg.org.br/por-discordar-da-pratica-adotada-pela-pbh-setor-da-construcao-se-afasta-da-iv-conferencia-municipal-de-politica-urbana-bh/>

⁹⁴ A página da campanha encontra-se disponível em: <https://m.facebook.com/aproveoplanodiretor/>

⁹⁵ Para ler a carta na íntegra, acesse: https://web.archive.org/web/2022081514906/https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/10/20/interna_politica,910271/movimentos-sociais-entregam-carta-a-kalil-cobrando-novo-plano-diretor.shtml

⁹⁶ Esta declaração de Alexandre Kalil encontra-se disponível em: <https://www.facebook.com/aproveoplanodiretor/videos/1215826658510135/>

Em 2017, com a nova gestão da prefeitura, o projeto de lei voltou para o executivo municipal com a justificativa de ser revisto e simplificado, além de incorporar diretrizes de desenvolvimento sustentável. A mobilização pela aprovação do Plano, à época sem integrantes da prefeitura, viveu uma nova etapa. Como o processo de revisão foi lento e feito a portas fechadas pela prefeitura, tornou-se necessário pressionar para que as alterações não ferissem as decisões democraticamente tomadas na IV Conferência, além de demandar que o Plano fosse novamente devolvido para a Câmara para votação. Dentre outras ações, foi entregue uma carta ao prefeito com pontos a serem mantidos no Plano⁹⁷, além de terem sido realizados aulões públicos e produzidos materiais sobre a importância desse instrumento de política urbana e das soluções aprovadas para o futuro da cidade, de forma democrática, na IV Conferência.

Somente em junho de 2018 o novo Plano Diretor, já revisado, foi devolvido à Câmara Municipal. O então prefeito Alexandre Kalil havia sido eleito com a promessa de regularizar as ocupações urbanas consolidadas, dentre elas as localizadas na região da Izidora (região norte de BH), considerado até então um dos maiores conflitos de terras do mundo devido à extensão da área. Com essa perspectiva, nesse mesmo ano, a prefeitura publicou um decreto⁹⁸ reconhecendo o interesse social de 119 “assentamentos constituídos por famílias de baixa renda” no município, o que teve reflexo direto no processo de aprovação do Plano Diretor.

Essas comunidades, com especial destaque para a Izidora, pressionaram o poder executivo e a câmara legislativa para que

⁹⁷ A carta completa encontra-se disponível em: https://web.archive.org/web/20220815114906/https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/10/20/interna_politica,910271/movimentos-sociais-entregam-carta-a-kalil-cobrando-novo-plano-diretor.shtml

⁹⁸ Trata-se do Decreto 16.888, disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815115247/http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1193279>

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

fossem reconhecidas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou Área Especial de Interesse Social (AEIS) no novo Plano Diretor. Mais do que o reconhecimento de sua existência, os moradores desses territórios lutavam pela permanência em suas casas e entendiam que naquele momento a melhor forma de garanti-la era pressionar por essa demarcação. A partir de uma grande articulação política entre prefeitura, movimentos sociais, ativistas e vereadores favoráveis à causa, os moradores conseguiram garantir emendas (modificações pontuais) ao projeto de lei, demarcando algumas das comunidades. Durante o processo de aprovação, foram analisadas quase 300 emendas e subemendas ao Plano, inclusive algumas com propostas que deturpavam totalmente as determinações da IV Conferência.

Foi nesse cenário que o maior desafio se apresentou. O setor da construção civil, que até então estava relativamente calado na disputa em torno do novo Plano Diretor de Belo Horizonte — e, provavelmente, exercia sua influência nos bastidores —, lançou a campanha “Mais Imposto Não”⁹⁹. Distorcendo um tema sensível para a maior parte dos brasileiros, a indústria imobiliária ocupou os meios de comunicação em uma investida contrária à combinação do Coeficiente de Aproveitamento básico único e unitário com a Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁰⁰.

As estratégias organizadas pelos sindicatos patronais, envolvendo uma ampla rede de construtoras, incorporadoras e corretores imobiliários, foram diversas e invadiram a mídia e até outdoors pela cidade. Foi produzido e divulgado um vídeo alegando que o “Seu João”, uma imagem fictícia do cidadão comum belo-horizontino, não poderia mais construir a sua casa

⁹⁹ A página da campanha encontra-se em: <https://www.facebook.com/maisimpostonaoBH>

¹⁰⁰ Como podemos ver nesta matéria: <https://web.archive.org/web/20220815123232/https://www.otempo.com.br/cidades/empresarios-se-reunem-e-questionam-plano-diretor-1.1998490>

sem pagar mais um imposto para o poder público¹⁰¹. Ainda, foi organizado um controverso “Café com Mercado”¹⁰², em que representantes e empresários convidados pelo Sinduscon se referiam ao Estatuto da Cidade como um instrumento para a “implementação do comunismo”. Nos dias de votação do Plano Diretor na Câmara, mobilizaram seus funcionários e levaram faixas com dizeres como “nossa bandeira nunca mais será vermelha”. Todas essas insinuações e falsas associações surfavam na onda de polarização que estava presente no cenário político de 2018 e que culminou na eleição de Jair Bolsonaro à presidência e de Romeu Zema ao governo do estado de Minas Gerais.

Para impedir que o debate público em torno do Plano Diretor fosse dominado e moldado pelo mesmo empresariado que abandonou a construção coletiva na IV Conferência, os setores agregados na campanha “Vereador, aprove o Plano Diretor” se mobilizaram para produzir materiais com esclarecimentos a respeito da outorga onerosa do direito de construir¹⁰³, evidenciando os motivos pelos quais ela não constitui um imposto e não afetaria a construção das edificações do cidadão comum, bem como os benefícios coletivos decorrentes de sua aplicação, pois os recursos arrecadados com a Outorga seriam revertidos no financiamento da infraestrutura urbana e na política habitacional do município. Também foi necessário demonstrar que a adoção do Coeficiente de Aproveitamento único para toda a cidade não traria grandes impactos para a população, tendo em vista que cerca de 70% dos terrenos do município contavam com edificações abaixo

¹⁰¹ O vídeo encontra-se disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TifjdT2Mvs&t=21s&ab_channel=MaisImpostoN%C3%A3oBH

¹⁰² O registro do encontro está disponível aqui: <https://web.archive.org/web/20220815135028/https://www.secovimg.com.br/evento-detalhes.php?evento=19>

¹⁰³ O material encontra-se disponível em: <https://www.facebook.com/aproveoplanodiretor/photos/pcb.1807897172636411/1807895629303232/?type=3>

capítulo 18 | O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte
Tensões, disputas e limites da luta

deste limite. O vídeo produzido pelo setor empresarial foi então desmentido por outro, elaborado com apoio de urbanistas e arquitetos favoráveis à aprovação do Plano e divulgado nas redes sociais da campanha¹⁰⁴.

O envolvimento da universidade foi fundamental para legitimar tecnicamente a explicação, com produção de uma carta elaborada pelo núcleo do Observatório das Metrópoles da RMBH¹⁰⁵. A rede pró-aprovação do Plano também mobilizou uma representação no Ministério Público¹⁰⁶, alertando a população em relação à natureza mentirosa da campanha “Mais Imposto Não”, o que resultou em emissão, pelo MP, de Nota Técnica direcionada aos vereadores de Belo Horizonte esclarecendo que a Outorga Onerosa do Direito de Construir, associada à adoção de Coeficiente de Aproveitamento básico único e unitário, não se tratava de um imposto, mas sim de um instrumento de promoção de justiça social, e recomendando, portanto, a sua aprovação no projeto de lei do município de Belo Horizonte¹⁰⁷.

Apenas em 2019, portanto oito anos após o início de sua construção e sob forte pressão popular, foi aprovado o novo Plano Diretor de BH, Lei Municipal nº 11.181/2019. O protagonismo assumido pelo poder executivo — especialmente após a eleição do prefeito Alexandre Kalil — na elaboração do projeto de lei do Plano, aliado à pressão dos diversos movimentos sociais e moradores das ocupações urbanas — que lotaram os plenários

¹⁰⁴ Para ver o vídeo, acesse: <https://www.facebook.com/watch/?v=1805670962859032>

¹⁰⁵ A carta na íntegra encontra-se disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815140433/https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-aprovacao-do-novo-plano-diretor-de-belo-horizonte/>

¹⁰⁶ A representação é noticiada aqui: <https://web.archive.org/web/20220815143614/https://nossabh.org.br/2018/09/ministerio-publico-nt-plano-diretor/>

¹⁰⁷ Para ler a Nota Técnica na íntegra, acesse: https://drive.google.com/file/d/1oGGeLeG1LNC3WxPOS-STT_3zZBb9_iRV/view?usp=sharing

nos dias de votação — foram essenciais para essa vitória. Apesar da ascensão da extrema direita no país e do esforço do setor empresarial em disseminar campanhas difamatórias acerca do Plano Diretor, a articulação que se formou em torno da campanha “Vereador, aprove o Plano Diretor” permitiu a aprovação de um Plano com instrumentos e diretrizes alinhados com a pauta da reforma urbana na produção de uma cidade mais inclusiva.

Ainda que a aprovação do Plano Diretor de Belo Horizonte tenha sido uma espécie de exceção na maré atual do conservadorismo, há um caminho longo para garantir sua implementação. A efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor ainda se encontra em disputa — em especial aqueles que procuram atingir a mecânica de valorização dos terrenos para democratizar o acesso à cidade, como é o caso do CA unitário e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) — sempre encontram grandes obstáculos para a transposição do que é Lei para a realidade e constituem alvos fáceis para estagnações e retrocessos.

Concluimos reafirmando que a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade envolve muitas dimensões e deve ser permanente. Além da importante e necessária organização popular, que não é automática, mas impulsionada por determinadas conjunturas políticas, a mobilização de uma ampla rede que envolveu diversos setores da sociedade (universidade, Ministério Público, movimentos sociais, o próprio corpo técnico do executivo, entre outros) foi fundamental nesse processo, criando a necessária articulação política com o executivo e legislativo municipal. Toda essa luta foi fundamental para contrapor o poder político dos setores da construção civil que defendem seus interesses privados e mercadológicos e para contestar a disseminação de informações falsas financiadas pelo mercado.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 19

A política de urbanização de favelas em Belo Horizonte

ANA CAROLINA MARIA SORAGGI
SOPHIA GUARNIERI

As favelas se conformam nas cidades brasileiras como lugar de moradia de parte significativa da população de baixa renda. São áreas normalmente caracterizadas pela precariedade da infraestrutura urbana e pela informalidade da posse. Atualmente, segundo dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), existem 400 assentamentos de interesse social no município – vilas e favelas, conjuntos habitacionais, ocupações urbanas organizadas, dentre outros – que abrigam cerca de 20% da população total e 7,5% do território municipal. Sendo assim, o desenvolvimento de projetos, programas e ações que visem à regularização, urbanização e integração desses assentamentos na esfera das políticas urbanas e habitacionais é imprescindível para a garantia do direito à moradia.

Em 2019, foram comemorados os 25 anos da atual Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH). No entanto, como veremos, as bases que fundamentaram a formulação e a estruturação dessa política remetem ao final dos anos 1970 e às experiências pioneiras de urbanização de vilas e favelas desenvolvidas no município ao longo dos anos 1980, num cenário político caracterizado pelo fortalecimento dos movimentos sociais de luta por moradia, pelo processo de redemocratização do país e pela atuação de governos locais progressistas a partir da década de 1990.

Em Belo Horizonte, a ação constante dos movimentos sociais de luta por moradia marcou a trajetória da PMH, desde a sua formulação inicial até os dias de hoje. Embora ampliada nos anos 1980, a atuação desses movimentos já existia nas décadas anteriores e foi fundamental para a formação e a consolidação das áreas ocupadas por famílias de baixa renda no município. É emblemática, por exemplo, a atuação da Federação dos Trabalhadores Favelados (FTF-BH) – e, junto a ela, a do Sr. Vicente Gonçalves, conhecido como Vicentão –, que desde a

década de 1940 esteve à frente de diversos movimentos de resistência às ações de remoções de vilas e favelas. Na década de 1960, a FTF-BH participou, dentre outras, da ocupação da área que deu origem à atual Vila Cabana Pai Tomás, como analisa Alison Veloso da Cunha, em *A favela Cabana Pai Tomás: ocupação consentida – memória e história*.

Assim como no restante do país, a atuação do poder público junto às áreas ocupadas por famílias de baixa renda em Belo Horizonte foi historicamente marcada por ações violentas de remoções e, principalmente a partir da década de 1960, pela produção habitacional – via Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH) – de grandes conjuntos na periferia da cidade e nos municípios vizinhos. No entanto, assim como ocorreu em alguns municípios brasileiros – como Recife, São Paulo e Santo André, dentre outros –, houve em Belo Horizonte uma mudança de paradigma, que se iniciou no final dos anos 1970 e que começou a se consolidar nos anos 1980.

Buscamos neste texto contar um pouco sobre a trajetória da PMH-BH, desde o final dos anos 1970 até os dias de hoje. Para tanto, dividimos essa trajetória em cinco períodos, conforme apresentado na figura a seguir:



Figura 1 - Síntese da periodização da trajetória da PMH-BH.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

O primeiro período abrange os anos de 1979 a 1992 e é caracterizado por ações, primeiro do governo estadual e, na sequência, do governo municipal, que assentaram as bases da política de urbanização de vilas e favelas no município. Em

1979, foi instituído, pelo governo do estado, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), que significou o reconhecimento da posse, com intervenções urbanísticas pontuais nas áreas ocupadas por famílias de baixa renda. Em 1983, foi criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), pela Lei Municipal n. 3.532/1983. Entre 1983 e 1992, 17 favelas foram regularizadas pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), o que correspondia a 5.509 lotes titulados, beneficiando uma população de 61.823 habitantes, segundo aponta Berenice Guimarães, no texto *Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios*.

O segundo período abrange os anos de 1993 a 1996 e corresponde ao governo da Frente BH Popular, liderado pelo prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). Tem-se nesse período a estruturação dos princípios e das diretrizes da atual PMH-BH, cujo marco temporal e institucional é a implantação do Sistema Municipal de Habitação (SMH), por meio da regulamentação do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), pela Lei nº 6.326/1993, da criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), pela Lei nº 6.508/1994, e da publicação da Resolução nº II/1994 do CMH, que aprovou as diretrizes da política.

Nesse mesmo período, foi elaborado o marco legal da política urbana de Belo Horizonte, por meio da aprovação do Plano Diretor (Lei nº 7.165/1996) e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei nº 7.166/1996) – que, dentre outros, classificaram como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) as áreas ocupadas por famílias de baixa renda inseridas no município. Além disso, foram criados o Orçamento Participativo (OP) e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), programas que ao longo dos anos seguintes destinaram parte do orçamento municipal às ações da PMH-BH, por meio de processos participativos de discussão e deliberação.

A estruturação institucional da PMH-BH durante o governo da Frente BH Popular não se resume a uma proposta técnica da administração municipal. Trata-se de uma resposta às demandas historicamente reivindicadas pelos movimentos de luta por moradia. Nos anos seguintes, a atuação desses movimentos e a pressão por eles exercida sobre o poder público municipal foram fundamentais para garantir a continuidade das ações da PMH-BH – tanto as ações destinadas à produção de moradias, quanto aquelas destinadas à regularização e à melhoria das condições de vida nas vilas e favelas, e mais recentemente nas ocupações urbanas organizadas.

O terceiro período abrange os anos de 1997 a 2008 e corresponde aos governos Célio de Castro (PSB, 1997-2001) e Fernando Pimentel (PT, 2001-2008). Nesse período, a continuidade da aliança de centro-esquerda que esteve à frente da prefeitura desde o período anterior favoreceu a consolidação da PMH-BH. Até o início dos anos 2000, as ações da PMH-BH foram financiadas principalmente por meio de recursos do orçamento municipal (OP e OPH) e de recursos captados junto a agências internacionais de fomento. Os resultados dessas ações foram tímidos e muitas vezes pontuais. A partir de 2003, após a criação do Ministério das Cidades (2003-2019) no início do Governo Lula, a oferta de recursos federais para a implementação de políticas habitacionais locais possibilitou a ampliação das ações em curso em Belo Horizonte – notadamente após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

O quarto período abrange os anos de 2009 a 2016 e corresponde ao governo Márcio Lacerda (PSB). Trata-se de um período de ruptura na trajetória da PMH-BH, caracterizado, dentre outros, pelo maior comprometimento do poder executivo municipal com os interesses do mercado imobiliário e pela interrupção dos processos participativos de discussão do OP e do OPH. Durante

esse período surgiram nove ocupações urbanas organizadas em Belo Horizonte, dentre as quais: a Ocupação Dandara (2009) na região Norte; a Ocupação Eliana Silva (2012), que, junto com outras áreas ocupadas, conforma o Vale das Ocupações na região do Vale do Jatobá/Barreiro; e as ocupações da Izidora (2013). Foi um período de pouco ou quase nenhum diálogo com os movimentos de luta por moradia, marcado pela realização de violentas ações de despejo contra as áreas recém-ocupadas e também nas vilas e favelas já consolidadas do município.

A continuidade das ações vinculadas à PMH durante o Governo Lacerda foi garantida pela estrutura técnica e institucional que se consolidou nos períodos anteriores, bem como pelo volume de recursos destinado pelo governo federal para urbanização de assentamentos precários – por meio do PAC – e para produção habitacional – por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009.

Entre 2003 e 2016 o governo federal exerceu papel fundamental na viabilização e ampliação das ações de urbanização de vilas e favelas de Belo Horizonte, especialmente por meio do PAC. De acordo com dados disponibilizados no *site* do Programa, Belo Horizonte foi o município que captou o maior aporte de recursos entre 2007 e 2010 na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), num total superior a R\$1,3 bilhões. Embora seja possível constatar uma série de problemas na execução desses recursos, inclusive com prejuízos aos processos de discussão participativa, de acordo com Thêmis Aragão e Mariana Santos, no texto *Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana*, e Ana Carolina Maria Soraggi, Jupira Mendonça e Sophia Guarnieri, em *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte*, é preciso reconhecer que o

Programa marca um momento histórico na atuação do governo federal para o financiamento de infraestrutura social e urbana, disponibilizando um volume de recursos até então inédito para a urbanização de assentamentos precários.

O quinto e último período corresponde aos governos de Alexandre Kalil, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e depois do Partido Social Democrático (PSD). Tem início em 2017 e se estende até março de 2022, quando Kalil deixou a prefeitura para concorrer às eleições para governador. Durante o período eleitoral de 2016 e os primeiros anos de governo, houve uma reaproximação com os movimentos sociais de luta por moradia. Nesse período, foram registrados avanços importantes nos instrumentos normativos que tratam da política habitacional e da política urbana do município.

Em 2018, foi publicada a Resolução LII do CMH, que consolidou e reestruturou as diretrizes da PMH. Neste contexto, as áreas ocupadas por famílias de baixa renda em Belo Horizonte passaram a ser denominadas “assentamentos de interesse social” e foram divididas em sete categorias de acordo com a forma de ocupação do território: 1) vilas e favelas; 2) loteamentos implantados pelo poder público; 3) conjuntos habitacionais implantados pelo poder público; 4) loteamentos privados irregulares; 5) ocupações organizadas; 6) cortiços; 7) povos e comunidades tradicionais.

Essa revisão é consequência de um amplo processo de discussão, do qual participaram ativamente diversos setores da sociedade e os movimentos sociais urbanos. Merece destaque a atuação do grupo composto por técnicos, acadêmicos, moradores de assentamentos de interesse social, dentre outros, que se denominou Coletivo Habite a Política. Dentre os avanços trazidos, está a ampliação das linhas de atuação do município junto aos assentamentos de interesse social.

Em 2019 – após um longo e conturbado processo de discussão pública iniciado em 2014, na 4ª Conferência Municipal de Política Urbana –, foi aprovado o novo Plano Diretor de Belo Horizonte, por meio da Lei nº 11.181¹⁰⁸. Dentre os avanços trazidos no texto legal, destaca-se a classificação das áreas ocupadas por famílias de baixa renda no município como ZEIS e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), agora contemplando também as ocupações urbanas organizadas que se consolidaram a partir de 2009.

Apesar dos importantes avanços no campo normativo, evidenciam-se na execução da PMH-BH, a partir de 2017, os limites impostos pelas políticas do atual governo federal e os prejuízos impostos à cidade pelas disputas políticas locais, num cenário que tem se caracterizado pelo negacionismo nos campos técnico e científico, pela violação dos direitos sociais e urbanos, pelo empresariamento das políticas urbanas e pela escassez de recursos destinados à política habitacional.

A execução de programas, projetos e ações vinculados à PMH foi historicamente caracterizada pela dependência de recursos federais e/ou internacionais – mesmo durante o governo da Frente BH Popular, no início dos anos 1990, quando a PMH era considerada prioridade na pauta de ações a serem planejadas/realizadas. Sendo assim, não é possível dissociar as possibilidades de atuação do governo municipal nos assentamentos de interesse social da conjuntura política nacional – marcada no período atual, dentre outros, pelo golpe parlamentar de 2016, que levou Michel Temer à presidência da República (2016-2017), pela eleição de Jair Bolsonaro (2018), pela extinção do Ministério das Cidades (2019) e, em linhas gerais, pela desarticulação das políticas sociais, cujos

¹⁰⁸ Para conhecer mais o processo de aprovação do Plano Diretor, veja, neste livro, o capítulo *O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte: tensões, disputas e limites da luta*.

efeitos perversos são intensificados pelos impactos da pandemia do Covid-2019 (ver o Box *As desigualdades expostas pela pandemia da Covid-19*, neste livro).

Na esfera local, os compromissos assumidos durante o processo eleitoral de 2016 restabeleceram algum nível de diálogo entre o governo municipal e os movimentos sociais. Entretanto, diante da escassez de recursos federais, a busca por recursos financeiros internacionais tem sido constrangida pelas disputas locais. Recentemente, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) empreendeu esforços para buscar recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/ Banco Mundial, que seriam destinados ao “Projeto de redução de riscos e inundações e melhorias urbanas na Bacia do Ribeirão Isidoro e na região da Vilarinho”. Parte do montante total de US\$160 milhões pretendidos seria destinada à urbanização das Ocupações da Izidora. Embora o projeto tenha sido aprovado pelo Banco e o financiamento tenha sido autorizado pelo Governo Federal, no dia 16 de março de 2021, o Projeto de Lei nº 1.026/2020 – que autorizava a PBH a contratar o crédito junto ao BIRD – foi rejeitado na Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH).

A análise da trajetória da PMH-BH demonstra a importância da atuação dos movimentos sociais de luta por moradia ao longo da sua formulação e consolidação, bem como os avanços que ampliam as suas possibilidades e os retrocessos que impõem limites à sua execução, em função da disponibilidade de recursos e da atuação política do governo local e do governo federal. Nesse contexto, faz-se necessário e urgente o enfrentamento dos desafios impostos pelo atual cenário político e econômico.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 20

**A experiência do PDDI e do
macrozoneamento na RMBH**

ROGÉRIO PALHARES ARAÚJO

A dinâmica de produção e apropriação do espaço urbano expressa toda a diversidade de elementos socioeconômicos, culturais, físicos e bióticos que caracterizam seu território: processos produtivos, formas de vida e expressões culturais associadas tanto à sua formação histórica quanto às relações de mercado e à reprodução da vida cotidiana, em todas as suas dimensões. Na metrópole, as diversas formas de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira se materializam sem encontrar barreiras, seja nos limites legais que separam áreas urbanas e rurais, seja nos limites administrativos municipais. Entretanto, do ponto de vista dos Planos Diretores, Leis de Zoneamento e outros regramentos urbanísticos e ambientais, a realidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a exemplo das demais metrópoles brasileiras, permanece como uma “colcha de retalhos” que traduz não só a autonomia municipal na gestão do uso e da ocupação do solo, como décadas de ausência de diretrizes e regras comuns orientadas à reestruturação do espaço metropolitano, ao tratamento especial de funções públicas de interesse comum, à integração e complementaridade entre dinâmicas urbanas e rurais e à promoção de melhor distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

Foi nesse contexto regulatório e em consequência dos esforços de retomada do planejamento metropolitano na RMBH na segunda metade dos anos 2000, que a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) coordenou e desenvolveu, juntamente com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas e a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI e, em seguida, o Macrozoneamento. O PDDI, contratado em 2009, por meio de convênio com o Governo do Estado de Minas Gerais e com recursos do Fundo de Desenvolvimento

Metropolitano¹⁰⁹, envolveu um grande número de professores, estudantes e pesquisadores, agentes públicos e representantes da sociedade civil dos 34 municípios que integram a RMBH. Contou com intenso processo de mobilização e participação, envolvendo coleta e análise de dados, trabalhos de campo, workshops, seminários, reuniões abertas e audiências públicas, buscando fundir conhecimento técnico, processos locais e práticas cotidianas, além de fortalecer as ações coletivas e apoiar políticas e programas orientados para o engajamento coletivo e para a transformação social. Cenas de teatro sobre questões metropolitanas, mapeamento colaborativo, boletim informativo das ações realizadas e um *site* na internet com acesso livre e permanente a todas as informações sobre os trabalhos em curso foram algumas das estratégias inovadoras usadas para mobilizar e envolver os residentes locais e as partes interessadas.

O caráter inovador dessa experiência partiu, portanto, dessa ideia de aprendizado social, em que todos os participantes, incluindo os técnicos, aprendem uns com os outros, mas também de uma perspectiva transdisciplinar, que compreende os diversos campos do conhecimento numa relação de integração, procurando superar visões setoriais por meio da adoção de quatro eixos temáticos integradores: acessibilidade, sustentabilidade, segurança e urbanidade. Estes eixos orientaram a proposição de diretrizes e a criação de 28 políticas

¹⁰⁹ Esse fundo é constituído por contribuições voluntárias anuais dos 34 municípios que integram a RMBH mais um valor total equivalente fornecido pelo Estado de Minas Gerais. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por sete representantes de poderes executivos municipais, cinco representantes estaduais, dois da sociedade civil e dois do poder legislativo estadual, é o organismo que decide sobre as prioridades e o uso desses recursos. Uma visão completa da estrutura de governança metropolitana da RMBH (Arranjo Metropolitano) pode ser obtida em www.rmbh.org.br ou www.agenciarmbh.mg.gov.br

e mais de 80 programas integrados de desenvolvimento urbano. A identificação de Lugares de Urbanidade Metropolitana – LUMES, voltados para o reforço da identidade metropolitana, do engajamento e da permanente participação popular, e a construção da Trama Verde e Azul – TVA, integrando cursos d'água, unidades de conservação, lugares de interesse cultural e equipamentos coletivos (culturais, educacionais, de recreação e lazer) num diálogo permanente entre urbanização, natureza e cultura por meio do planejamento são algumas das estratégias inovadoras do PDDI e do Macrozoneamento, este também elaborado por equipe da UFMG, a partir de 2014.

O esquema de reestruturação espacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte proposto pelo PDDI (Figura 1) buscou enfrentar problemas sociais, econômicos e ambientais históricos causados pela estrutura espacial dependente de um só centro, concentrada no município sede, Belo Horizonte, e cercada por periferias dispersas, desarticuladas e precárias. Esta estrutura hoje existente é um retrato da desigual distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano na metrópole.

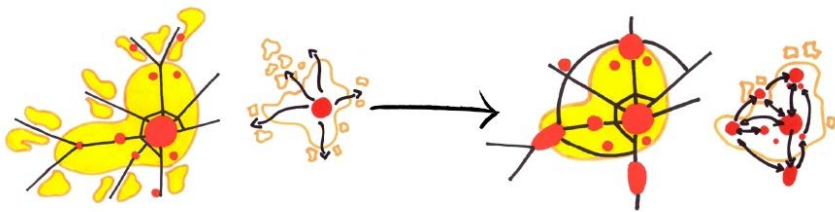


Figura 1 - Esquema para a reestruturação espacial da RMBH proposto pelo PDDI.

Fonte: UFMG, PUC-Minas, UEMG. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Sumário Executivo. Belo horizonte, 2011.

O PDDI foi oficialmente lançado em 2011 e, a partir de outubro de 2013, foi dado início ao desenvolvimento do Macrozoneamento Metropolitano - MZ¹¹⁰. Como parte da política de ordenamento territorial, ou seja, da intenção de planejamento e gestão daquele espaço, que envolveu também propostas de investimentos nas vias urbanas principais e na rede de mobilidade, com ênfase no transporte coletivo e na revitalização do transporte ferroviário, o Macrozoneamento definiu Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM) como espaços privilegiados para a execução das funções públicas de interesse comum, tais como gestão de recursos hídricos, habitação, mobilidade e saneamento. Assim, foram criadas ZIM de Proteção de Mananciais correspondentes a bacias hidrográficas estratégicas para o abastecimento de água potável, ZIM Serras, destinadas à proteção da paisagem e recuperação de territórios afetados pela mineração, e ZIM de Desenvolvimento Econômico, englobando as centralidades urbanas (ou seja, uma área de influência, que vai além do centro) já existentes e também as propostas, os principais eixos viários, áreas de indústria e logística e áreas para práticas agroecológicas, estas últimas inseridas dentre as Áreas de Interesse Metropolitano – AIM prioritárias para a implementação de programas específicos do PDDI (Figura 2).

¹¹⁰ O resultado final do PDDI está disponível em: <https://web.archive.org/web/20220810195104/http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi-macrozoneamento/>

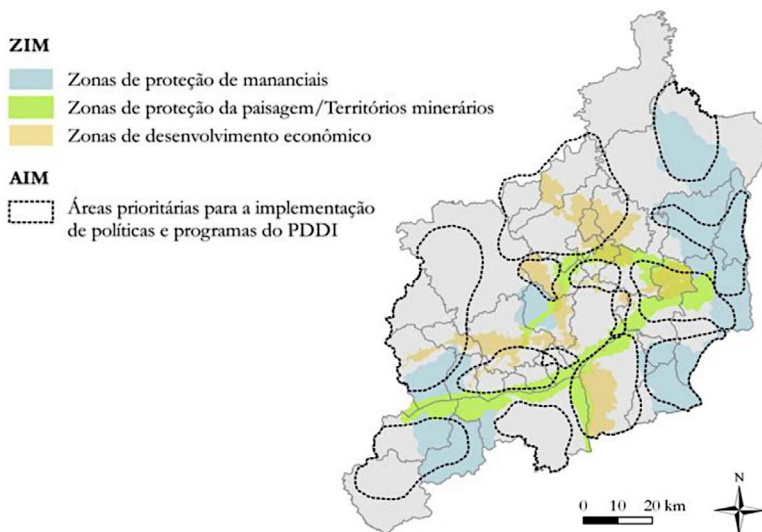


Figura 2 - Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) segundo categorias e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) propostas pelo PDDI.

Fonte: ARAUJO, R.P.Z. COSTA, H.S.M. Trama Verde e Azul: superando dicotomias e articulando natureza, agroecologia e urbanização na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil, *Third International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society, Proceedings*, Porto Alegre, 2018, p. 172. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CVq6RvR5YG_cUmamWXlqgxN9lWkcDLiO/view.

Resultado do envolvimento de docentes e estudantes da UFMG, técnicos da Agência Metropolitana e representantes das Prefeituras e Câmaras Municipais num amplo processo de negociação, ajustes dos limites e detalhamento das ZIM, o MZ é considerado uma das principais estratégias para a implementação da reestruturação espacial do território metropolitano proposta pelo PDDI, tendo como principais diretrizes (1) criar novas centralidades urbanas e desenvolver as existentes; (2) criar eixos de desenvolvimento econômico ao longo das principais rodovias; (3) aumentar a densidade populacional em áreas selecionadas para habitação e usos mistos (edificações residenciais conjugadas a estabelecimentos de comércio e serviços) e controlar a expansão urbana, reduzindo a pressão sobre áreas ambientalmente sensíveis e de produção de alimentos, (4) proteger os recursos

hídricos (rios, lagos, lençóis freáticos etc.) e as áreas ambientais importantes; (5) favorecer a oferta de habitação social, espaços públicos e equipamentos comunitários nas centralidades, (6) evitar o agravamento da segregação socioespacial, ou seja, a exclusão de determinados grupos e classes sociais dos espaços urbanos, e (7) desenvolver estratégias para a implementação da Trama Verde e Azul – TVA. Dessa forma, cada ZIM foi dividida internamente em macrozonas – MZ em função de dinâmicas urbanas e ambientais próprias, às quais foram associados critérios urbanísticos, normas e diretrizes de desenvolvimento urbano compatíveis com suas funções prioritárias: proteção ambiental, uso residencial e atividades complementares em diferentes graus de densidade e complexidade (comércio, serviços e outros usos de diversas naturezas e portes), diversificação de atividades não residenciais e desenvolvimento econômico. Essas diretrizes devem orientar a revisão dos planos diretores municipais.

Além disso, o Macrozoneamento previu Zonas Especiais de Interesse Metropolitano – ZDEM, como outra camada adicional de zoneamento que indica áreas prioritárias para aplicação de diretrizes, políticas e critérios específicos que demandam estudos complementares e posterior regulamentação. Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, as áreas consideradas importantes para a composição da Trama Verde e Azul (ZDEM-TVA), as áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda e que demandam planos e projetos específicos de regularização da posse da terra e de melhorias da infraestrutura urbana (ZDEM-IS) e os territórios afetados pela mineração, os quais devem ser objeto de políticas e programas de recuperação de áreas degradadas com implantação de novos usos, como espaços públicos e equipamentos de interesse coletivo¹¹¹.

¹¹¹ Para conhecer o mapa completo das propostas territoriais do Macrozoneamento, acesse: <https://drive.google.com/file/d/1lp4905iM11KA03XZGgOdf-VfhjbHd-VU-/view?usp=sharing>

Em 2017, com a eleição de novos prefeitos e consequentes mudanças na gestão de muitos dos municípios da RMBH, a proposta do MZ foi submetida a um novo processo de negociação, alterações e ajustes no âmbito da Agência, envolvendo representações municipais e o Conselho Metropolitano, antes de integrar, juntamente com o PDDI, o Projeto de Lei Complementar 74/2017, que foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. Apesar das inovações e dos aspectos que poderiam contribuir para a reforma urbana na região, o respectivo projeto de lei não chegou sequer a ser avaliado pela Comissão de Constituição e Justiça da ALMG, em clara demonstração da sua perda de consenso e prioridade no âmbito da administração estadual. Desde 2021, tanto o PDDI quanto o MZ encontram-se em processo de revisão pelo atual governo, com apoio de consultoria privada contratada e, até o momento, sem nenhuma mobilização ou participação social.

Mesmo que não tenha obtido o pleno êxito pretendido nos resultados até agora alcançados, o processo já transformou aqueles que dele participaram, abriu caminhos e plantou sementes que esperamos que frutifiquem e apontem novas perspectivas para o futuro do planejamento metropolitano e local. No período entre 2016 e 2018, 11 Planos Diretores de municípios da RMBH foram revisados, com apoio da UFMG, segundo os princípios, métodos e diretrizes do PDDI e do MZ. Seis deles já foram, até o momento, aprovados¹¹².

É preciso então ficar atento ao processo atual de revisão do PDDI e fazer com que a sua elaboração seja transparente, amplamente participativa e pautada por princípios de cooperação entre os municípios e pelas funções públicas de interesse comum, objetivando políticas, programas e projetos integrados que busquem superar as desigualdades na região metropolitana.

¹¹² Para saber mais sobre os Planos Diretores na RMBH, veja também neste volume o capítulo *A Experiência de Revisão dos Planos Diretores Municipais após a Elaboração do Macrozoneamento da RMBH*.

CAPÍTULO 21

**A experiência de revisão dos planos
diretores municipais após a elaboração
do macrozoneamento da RMBH**

DANIEL MEDEIROS DE FREITAS
JOÃO TONUCCI

capítulo 21 | A experiência de revisão dos planos diretores municipais após a elaboração do macrozoneamento da RMBH

Entre 2016 e 2018, 11 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte tiveram seus planos diretores revisados, experiência que estabeleceu um importante diálogo com o processo de retomada do planejamento metropolitano da primeira década de 2000 e seus dois principais produtos¹¹³, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH), concluído em 2011, e o Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH), concluído em 2015.

Ainda que não tenham sido aprovados como lei, conforme prevê o Estatuto da Metrópole, os conceitos e recomendações desses dois produtos influenciam diretamente o planejamento metropolitano e municipal, funcionando como principal referência técnica para a formulação de políticas e programas em diferentes setores do planejamento e gestão urbanos. Nesse sentido, a experiência de revisão dos planos diretores na RMBH foi um resultado importante dessa influência, uma vez que procurou transpor conceitos, diretrizes, políticas e programas metropolitanos para a escala dos municípios. Contribui para isso o envolvimento da universidade ao longo de todo o trabalho, situação que vem colaborando para a consolidação de conceitos, amadurecimento da prática de planejamento e integração com a pesquisa, ensino e extensão.

Nosso objetivo aqui é registrar, atualizar e discutir a influência dos planos diretores de cada município no planejamento metropolitano, identificando os pontos de maior tensão entre as escalas do planejamento da região metropolitana e a escala do município. Para tal, iniciamos com um breve histórico da revisão dos planos diretores para, em seguida, discutir três aspectos desse processo de revisão: (i) os esforços de implementação de uma prática continuada de planejamento urbano, materializada

¹¹³ Para saber mais sobre o PDDI, acesse: <https://web.archive.org/web/20220921225122/http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi/>

por meio dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUME) e, durante a revisão dos planos diretores, por meio dos Grupos de Acompanhamento locais; (ii) os avanços em relação a instrumentos de regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, ou seja, as regras que estabelecem que tipo de construções e atividades são desejadas em determinada parte da cidade, com destaque para o tratamento proposto para as áreas de expansão urbana; e (iii) a consolidação e territorialização do conceito de uma Trama Verde Azul metropolitana na escala dos municípios.

Histórico de revisão dos planos diretores

O modo como foi estruturado o apoio à revisão dos planos diretores foi uma iniciativa definida já no PDDI (2011) a partir de dois programas – o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais e o Programa Integrado de Macrozoneamento Metropolitano. Os dois programas buscam conciliar a gestão do território e a legislação municipal com os avanços propostos pelo planejamento metropolitano, incluindo o detalhamento na escala dos municípios das Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), a definição das regras de uso e ocupação específicas do Macrozoneamento e da Trama Verde e Azul (TVA).

O processo de revisão dos planos foi coordenado pelo Cedeplar/UFMG e contou com a supervisão técnica e institucional da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH). O processo adotou como diretriz a utilização de práticas de aprendizado social, nas quais o saber local e cotidiano é compreendido como um complemento ao saber técnico, ideia que orientou a construção do processo de participação social e a preocupação com a permanência das práticas de planejamento e gestão. Outra importante diretriz adotada foi a construção de

capítulo 21 | A experiência de revisão dos planos diretores municipais após a elaboração do macrozoneamento da RMBH

um sentido de cidadania metropolitana pautada em uma visão integrada e compartilhada do território metropolitano entre os municípios que dele fazem parte.

Os 11 municípios que tiveram seus planos diretores revisados foram: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano. Conforme levantamento disponibilizado pela Agência Metropolitana em maio de 2022, desses 11 municípios, seis concluíram o processo, ou seja, aprovaram a Lei de revisão dos seus respectivos planos diretores: Baldim (Lei Complementar 1.206/2019), Itatiaiuçu (Lei Complementar 146/2020), Juatuba (Lei Complementar 195/2019), Rio Manso (Lei Complementar 81/2019), São Joaquim de Bicas (Lei Complementar 59/2019) e Sarzedo (Lei Complementar 140/2020).

Após a conclusão da revisão do primeiro conjunto de 11 planos diretores, a Agência de Desenvolvimento da Metropolitana de Belo Horizonte estendeu o apoio a outros municípios¹¹⁴. Ainda conforme informação disponibilizada em maio de 2022, dos 34 municípios da RMBH, em 14 municípios o processo de revisão foi concluído e em 17 municípios o plano diretor está em processo de revisão (em três não há informação).

Três aspectos do planejamento metropolitano nos planos diretores revisados

O **primeiro aspecto** no qual podemos identificar a influência dos planos diretores no planejamento metropolitano se refere aos esforços de implementação de uma prática continuada de planejamento urbano nos municípios. Essa prática começou a ser consolidada antes do processo de revisão descrito nesse texto, por

¹¹⁴ Aqui é possível observar os processos em curso no momento de escrita deste capítulo: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/category/planos-diretores-rmbh/>

meio da implementação dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUME), espaços institucionais de gestão compartilhada e aprendizado social idealizados e colocados em prática por meio do Programa de Mobilização Social do PDDI. A identificação e territorialização dos LUMEs vêm mobilizando, desde 2016, um conjunto de pesquisas de campo envolvendo a universidade e os moradores de comunidades da RMBH na produção de materiais informativos, cursos, oficinas, troca de experiências, mobilização comunitária e ações coletivas. Entre os avanços das experiências ligadas aos LUMEs, pode-se citar o modo como esses espaços e ações ampliam a voz dos cidadãos na tomada de decisão sobre o espaço metropolitano, criando uma cultura de participação orientada por vivências concretas das consequências e resultados do planejamento. Trata-se de uma premissa presente também na formação dos alunos envolvidos e na construção compartilhada de programas e projetos, aproximando a estrutura da governança metropolitana do cotidiano dos municípios e dos cidadãos.

Durante a revisão dos planos diretores, as premissas acima foram determinantes na criação dos grupos de acompanhamento locais, processo que incorporou parte da equipe envolvida nos esforços de identificação e territorialização dos LUMEs no momento anterior. Para isso, cada município elegeu um grupo de acompanhamento composto por representantes da prefeitura, do legislativo local e da sociedade civil e, também, criou o chamado Espaço Plano Diretor, local destinado para informação e reuniões do grupo de acompanhamento, e aberto para a sociedade civil. Trata-se de um espaço equipado para funcionar como um embrião de um LUME, não implicando a negação de outros LUMEs existentes ou a serem criados no município. A revisão dos planos avança na proposta de continuidade desse tipo de mobilização por meio da regulamentação do chamado Conselho da Cidade e do Espaço Plano Diretor, especificando os passos

capítulo 21 | A experiência de revisão dos planos diretores municipais após a elaboração do macrozoneamento da RMBH

para sua implementação e detalhando suas atribuições. Essas atribuições incluem, por exemplo, a elaboração e deliberação sobre propostas de alteração do plano, políticas intersetoriais, alteração de perímetro urbano e destinação de recursos para programas habitacionais e mobilidade urbana.

O **segundo aspecto** no qual a revisão dos planos dialoga com o planejamento metropolitano inclui avanços na concepção e implementação de alguns instrumentos de regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. A principal referência nesse caso foram as recomendações e áreas definidas pelo Macrozoneamento Metropolitano, promovendo ajustes na escala do município e atentos ao diálogo mais próximo com a população.

Importante destacar nesse processo o tratamento dado às áreas de expansão urbana por meio do zoneamento ZDE-TRANS, as *Zonas de Diretrizes Especiais - Áreas de Transição Rural Urbana*. Este zoneamento busca lidar com o problema do crescimento difuso e não planejado das áreas urbanas, direcionando o crescimento para áreas com aspectos ambientais favoráveis à ocupação e que promovam continuidade ou proximidade com o perímetro urbano existente.

Diferentemente das tradicionais áreas de expansão urbana, as ZDE-TRANS mais controlam e direcionam que estimulam a ocupação, apontando áreas onde, caso seja necessária a expansão urbana, ela deve ocorrer, de acordo com o que diz o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.10.257/2001), articuladamente à aplicação do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso¹¹⁵. Ou seja, deve seguir procedimentos de elaboração e aprovação de um projeto específico de expansão urbana, regulamentando no município o que diz o artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

¹¹⁵ Para saber mais sobre o Instrumento, veja neste volume o capítulo *O Processo de Formulação e Aprovação do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte: Tensões, Disputas e Limites da Luta*

Em relação à outorga onerosa, também prevista no Estatuto da Cidade, busca-se recuperar para o município parte da valorização imobiliária decorrente da alteração do uso rural para o uso urbano. A exigência de uma série de informações no plano urbanístico de transição de rural para urbano garante, por exemplo, a demarcação das áreas de preservação, a promoção de equipamentos públicos, a adequação e a articulação do sistema viário, o valor da terra e a inexistência de irregularidades. Nesse processo, todo o material é submetido a um parecer técnico e ao conselho da cidade, que pode aprová-lo ou reprová-lo, garantindo, assim, que a expansão urbana atenda ao que foi planejado anteriormente.

Por fim, o **terceiro aspecto** apresentado inclui os esforços de consolidação e territorialização, ou seja, o detalhamento, por meio de projetos adaptados ao local, das diretrizes e do conceito da Trama Verde Azul (TVA) metropolitana em cada um dos municípios onde o plano diretor foi revisado. O conceito da Trama Verde Azul aparece no planejamento metropolitano inspirado pela experiência francesa (*Bassin Minier de Nord-Pas-de-Calais*), inicialmente articulada a estudos temáticos do núcleo ambiental do PDDI, para, em seguida, ao longo do Macrozoneamento, incorporar outras dimensões (cultural, acessibilidade, agricultura familiar, sítios arqueológicos, entre outras).

Além de ser uma inovadora forma de integração entre as ações para o desenvolvimento da esfera urbana e ambiental, o conceito potencializa uma premissa fundamental para o planejamento metropolitano: a possibilidade de diluição dos limites municipais para tratar de questões de escala ampliada, por exemplo, as questões relacionadas ao tratamento de rios e às dinâmicas econômicas que impactam mais de um município, tais como grandes indústrias e áreas de mineração.

Ao longo da elaboração do macrozoneamento metropolitano, a TVA avançou como elemento articulador do território me-

capítulo 21 | A experiência de revisão dos planos diretores municipais após a elaboração do macrozoneamento da RMBH

tropolitano, planejando de modo mais específico a continuidade entre espaços naturais e rurais na dinâmica urbana da metrópole, propondo a proteção e recuperação de áreas de relevância ambiental atreladas ao seu uso recreativo, mobilidade ativa, produção agroecológica, valorização do patrimônio cultural e turismo ecológico.

O processo de revisão dos planos diretores, além de avançar muito na delimitação e detalhamento do desenho da TVA, incorporou no texto da lei o zoneamento ZDE-TVA-FLUV (Zona de Diretrizes Especiais Trama Verde Azul - Fluvial), transpondo as diretrizes do conceito também para a legislação municipal e definindo regras de uso e ocupação específicas para a ocupação e usos das áreas que integram a TVA.

Esse breve retrospecto do processo de revisão e elaboração dos planos diretores na RMBH ilustra os avanços e limites dos princípios do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na esfera local. Por um lado, a experiência evidencia as possibilidades de amadurecer um sistema de planejamento participativo e contínuo nos níveis municipais e metropolitanos a partir de processos de mobilização social, como os Grupos de Acompanhamento e os LUMEs, além da construção de instâncias institucionalizadas de participação, como o Conselho Deliberativo Metropolitano e os Conselhos da Cidade locais. Por outro, os novos planos diretores mostraram-se inovadores no uso dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade no que se refere a alguns aspectos, como a dimensão socioambiental, os desafios da expansão urbana planejada, a inserção de habitação de interesse social em centralidades urbanas, a identificação de novas áreas e instrumentos para regularização da posse de terras e a adaptação da legislação à realidade de municípios metropolitanos de pequeno porte e dinâmicas rurais. Por fim, cabe ressaltar que os novos planos diretores encontraram limites e barreiras quanto

ao alcance da representação política e da participação popular; à capacidade de construir uma visão de futuro pactuada sobre o território; aos interesses imobiliários-fundiários contrários à aplicação de instrumentos de redistribuição de política urbana; afora o desafio de articular os interesses locais e metropolitanos.



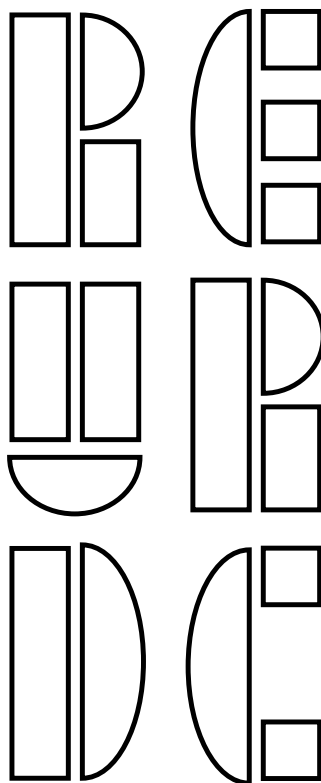
Unir o povo pobre para lutar
pela Reforma Urbana
e o Socialismo

Movimento de Luta nos Barros, Vilas e Favelas
MLB



PARTE IV

Reivindicações
e lutas urbanas
na RMBH



A quarta parte deste livro trata das **Reivindicações e Lutas Urbanas na RMBH**. São cinco textos que abordam diferentes dimensões da luta pelo direito à cidade. O primeiro traz uma abordagem mais geral das lutas urbanas desde o período de consolidação da redemocratização do país, de 1995 a 2016. O segundo texto trata de uma forma antiga de produção e de luta pelo direito à moradia, que são as ocupações urbanas, contextualizando-as na atualidade. Mostra como, entre os anos de 2009 e 2020, foram produzidas, a partir dessa modalidade, cerca de 15 mil moradias, quase o dobro da produção total realizada por programas habitacionais municipais e federais, como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), no mesmo período. O texto reafirma o direito à moradia como um dos direitos fundamentais e que há muito ainda para se conquistar. O terceiro texto trata da incorporação da perspectiva feminista nos estudos e intervenções urbanísticas, mostrando como as desigualdades no uso e na apropriação da cidade são reproduzidas em diversos espaços sociais da vida urbana, dos mais institucionalizados aos mais cotidianos. A ideia que norteia o texto é que não há direito à cidade se as desigualdades de gênero permanecerem. O quarto texto reflete sobre a classificação racial no Brasil e os processos de racialização. Aborda as espacialidades das relações raciais, especialmente as desigualdades, com foco nas condições habitacionais e na segregação urbana, assim como a sua reprodução pelo planejamento urbano. Por fim, aponta diferentes formas de disputas por significação do corpo e do espaço. O quinto e último texto trata da experiência do Curso de Formação de Agentes Sociais e Populares, um projeto de extensão da UFMG construído conjuntamente com lideranças de movimentos sociais da região. Na RMBH, as atividades foram realizadas de forma itinerante, em diversos territórios populares, e resultaram na formação de uma rede de trocas de informações, experiências e saberes.

CAPÍTULO 22

Insurgências em movimento

Trajetória das lutas por direito
à cidade na RMBH (1995-2016)

RITA VELLOSO
PHILIPPE URVOY
CLARISSA CAMPOS
ELISA MARQUES
MARINA SANDERS PAOLINELLI
LISANDRA MARA SILVA
ISABELLA FLACH GOMES
ANA LAURA SOUZA VARGAS
RENATA NOGUEIRA

Esse capítulo tem o objetivo de abordar as lutas urbanas por direito à cidade e pelo comum urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte — RMBH, com foco no período de 1995 a 2016, que têm sido estudadas pelos integrantes do grupo de pesquisa Cosmópolis (Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG). Esse recorte contextualiza as pautas e repertórios dessas lutas ocorridas durante a consolidação da redemocratização do país, buscando fazer uma *leitura imanente* dessas lutas, ou seja, uma análise pautada na realidade material em que elas se expressam. Nosso objetivo é mostrar que, vistas em conjunto, essas lutas resultam em práticas políticas transformadoras.

Traçamos uma trajetória recente de protestos, levantes e mobilizações na RMBH quanto (1) aos *atores sociais* que desempenham, *nos territórios*, essas ações de reivindicação e contestação, e também quanto (2) aos *modos de sua organização*. Consideramos *insurgências* os modos coletivos de uso inesperado do espaço urbano que provocam efeitos ou repercussões de naturezas diversas nos territórios metropolitanos.

Essas lutas se inserem no *novo ciclo de conflictividade política latino-americana*, em que novos protagonistas surgem na cena política. Destacamos três momentos de insurgência ligados a três marcos históricos como delimitadores do início desse ciclo, que inauguram um tempo e que provocam a revitalização do pensamento crítico latino-americano. São eles: o levante Zapatista no México em 1994¹¹⁶, a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça em 1997¹¹⁷ e a primeira edição

¹¹⁶ Para saber mais sobre o Levante Zapatista, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001150609/https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/o-zapatismo-e-seu-legado-28-anos-apos-o-levante/>

¹¹⁷ Para saber mais sobre a marcha organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001150806/https://mst.org.br/2021/04/17/memoria-marcha-nacional-por-emprego-justica-e-reforma-agraria-brasilia-1997/>

do Fórum Social Mundial em Porto Alegre em 2001¹¹⁸. Cada um desses acontecimentos são indícios de um conjunto de movimentos protagonizados por sujeitos coletivos cuja ação e programas contribuíram para colocar em crise a legitimidade do modelo neoliberal amplamente aceito tanto no continente latino-americano como no Brasil desde o início da década de 1990.

Ao mesmo tempo em que contestam os processos de concentração de riqueza exacerbados pelo neoliberalismo, as insurgências expressam sua dupla demanda — a *afirmação da diversidade e o direito à diferença*. Elas colocam em disputa a pluralidade das manifestações culturais, reivindicam identidades, buscam combater a segregação racial e a exclusão socioespacial.

A organização dessas contestações explicita um momento singular da luta anticapitalista que, para ser compreendido, exige que nos atentemos às múltiplas dimensões dos territórios urbanos. É nesses espaços em que os movimentos sociais se reinventam, e não no espaço industrial do trabalho e da fábrica, desafiando as matrizes de interpretação limitadas a esse universo. Por isso a análise de insurgências em territórios metropolitanos brasileiros exige que se dê atenção aos espaços urbanos de vida cotidianos, que tendem a ser considerados invisíveis, e que transformemos esses espaços em redes de troca de conhecimento e saberes, de investigação e de proposição.

Enquanto pesquisadores, acreditamos que é necessário compreender como os setores da população brasileira vêm construindo, de modo coletivo, os motivos e as justificativas para suas ações e sua participação na política urbana. É do nosso interesse investigar os modos como grupos sociais se articulam,

¹¹⁸ O histórico do Fórum está reunido aqui: <https://web.archive.org/web/20221001151055/http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>

construindo diagnósticos e prognósticos de problemas urbanos que os afetam, como partilham sua compreensão das causas desses problemas e, finalmente, como projetam a ação coletiva e pensam soluções para tais problemas identificados. Defendemos uma visão crítica dos modos de participação popular, buscando entender de que maneira participar se articula a reivindicar e a contestar no âmbito da experiência espacial urbana.

Entre 2013-2014, foi realizado o trabalho coletivo de elaboração do Macrozoneamento Metropolitano¹¹⁹, baseado no contato com setores da população residente em diversos municípios da RMBH em oficinas participativas. Houve, no período, o aprofundamento e o amadurecimento das populações em termos de conhecimento dos fluxos e circuitos de tomada de decisão no interior da máquina estatal relativos ao planejamento metropolitano. Parte dessa mobilização deveu-se ao intenso debate sobre a questão metropolitana instalado na RMBH, desde quando fazíamos o PDDI - Plano Metropolitano¹²⁰, entre 2009-2011. Mesmo que esse engajamento dos moradores não resultasse em participação *efetiva*, é inegável que houve um ganho na cultura política dos grupos envolvidos.

Do ponto de vista do trabalho no planejamento urbano, foi a partir desse *saber aumentado* que começamos a refletir sobre esse outro lado da institucionalidade: não a que está formalizada nos aparatos de governo, mas a que instala espaços de diálogo da sociedade com seus governos. Assim, esse trabalho nos permitiu identificar o que chamamos *institucionalidade instituinte*, que são os processos participativos em que os grupos de moradores construíram uma esfera de produção de conhecimento acerca

¹¹⁹ Todos os materiais produzidos durante a elaboração do Macrozoneamento estão disponíveis aqui: <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/>

¹²⁰ Os materiais produzidos durante o Plano estão disponíveis aqui: http://www.rmbh.org.br/pddi/indexbaa9.html?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=43&lang=pt-br

dos territórios e de pesquisa e análise de problemas e questões urbanas em conjunto com a equipe de técnicos.

As reflexões que fizemos para o Macrozoneamento nos permitiram reunir elementos para considerar a repercussão espacial da atuação dos sujeitos coletivos em suas formas de articulação e arenas públicas de debate. As conclusões a que chegamos ali nos suscitaram investigar o período (1995-2016) a partir de um aprofundamento conceitual e prático sobre a questão da *construção social da escala* em suas articulações variadas (diferentes níveis de especialização funcional, diferentes formas de reunião social).

Os anos de 2013-2014 demarcavam um período de intensa movimentação política no Brasil, exatamente no que dizia respeito às reivindicações e protestos de diferentes estratos das populações urbanas por serviços coletivos (condições de oferta do transporte coletivo¹²¹) ou em oposição à realização de dois megaeventos esportivos¹²² (Copa das Confederações em 2013, Copa FIFA de futebol em 2014 e Olimpíadas em 2016), questionando, em especial, aquilo que esses eventos demandavam em termos de recursos públicos para os investimentos urbanos com implicações socialmente injustas (remoções, desabrigo, autoritarismo).

Quando as *Jornadas de Junho de 2013* começaram, já havia um tensionamento de realidades em mutação que nos interessava enquanto campo de pesquisa, tanto teórica quanto empírica. Nas insurgências de junho havia uma pluralidade de movimentações marcadas pela horizontalidade¹²³ e pela convergência de

¹²¹ É o caso do Movimento Passe Livre - MPL: <https://web.archive.org/web/20221001151648/https://www.mpl.org.br/>

¹²² Como no caso do COPAC – Comitê dos Atingidos pela Copa: <https://www.facebook.com/copacbh/>

¹²³ Um coletivo emblemático neste sentido é a Assembleia Popular Horizontal – APH: <https://web.archive.org/web/20221001140656/http://aph-bh.wikidot.com/sobre>

indignações coletivas. Mas não havia uma estratégia clara, um sujeito político cuja atuação fosse nítida, um tipo de ator social reconhecível que reivindicasse um programa delimitado de transformações, e não havia carros de som ou comício de um partido específico. Vivemos, em Belo Horizonte e em diversas regiões metropolitanas brasileiras, um acontecimento político que ainda não conseguiu ser capturado em sua exata dimensão nas teias da interpretação política e crítica.

Esse acontecimento, no entanto, produziu desdobramentos significativos. Se é verdade que assistimos ao surgimento de uma nova sensibilidade, organizada em rede, que produziu conhecimento, informação, formas de linguagem e relações sociais colaborativas, é também verdade que experimentamos desde então um processo de avanço do conservadorismo e sufocamento de pautas sociais progressistas. Vimos uma disputa eleitoral agressiva durante o ano de 2014, que foi vencida pela candidata do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, mas que, simultaneamente, deu início a um tempo de agudo acirramento dos posicionamentos políticos. Em 2016, por meio de um golpe parlamentar, houve o processo de impedimento da presidenta eleita, e, dois anos mais tarde, em 2018, a eleição do candidato da extrema direita Jair Bolsonaro. Desde então, vemos a desestruturação das políticas públicas voltadas às populações mais desassistidas no Brasil, o que implicou o aprofundamento da pobreza urbana.

Na RMBH, vemos que há décadas essas populações — justamente os habitantes de favelas, aglomerados, bairros periféricos e ocupações — se mobilizam coletivamente a partir dos seus territórios. Historicamente, esses grupos têm cuidado de seus espaços de produção e reprodução da vida por conta própria. Observamos que as formas de resistir e as táticas desses grupos sociais têm progressivamente se reconfigurado nas últimas

décadas. Buscamos, enquanto grupo de pesquisa, identificar as várias facetas dessas transformações.

Vemos uma nova sensibilidade, tanto individual como coletiva, que reflete a composição heterogênea do trabalho metropolitano, os arranjos econômicos e as condições de vida numa sociedade profundamente desigual. A lógica do movimento popular em Belo Horizonte se transformou conforme mudaram os arranjos da força de trabalho e tomou uma nova direção para o modo como se agrupam habitantes de um determinado lugar, obedecendo a uma nova racionalidade social e política.

Temos nos interessado particularmente pelas formas de organização das recentes ocupações urbanas na RMBH¹²⁴. A trajetória de mais de uma década de estabelecimento desses territórios demonstra que militância, ativismos e movimentos consolidam-se na esfera da vida cotidiana, denotando uma práxis política que tem no espaço uma de suas variáveis decisivas e que é desempenhada por arranjos singulares de atores e de subjetividades. A sucessão dessas contestações na RMBH, em ocupações urbanas por moradia mas também para além dessas¹²⁵, mostraria que a atuação em rede veio demarcar uma práxis política renovada, da qual emergem novos protagonismos.

A Ocupação Corumbiara, estabelecida em 1996 no Barreiro, tradicional região operária ao sul de Belo Horizonte e área limítrofe com Betim e Contagem, representa um marco desse novo modo de organização popular¹²⁶ para a reivindicação de um

¹²⁴ Para saber mais, acesse a publicação *Não são só quatro paredes e um teto*, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13aIKr9jJ4Hn-DgyJRDkTiOUHW-VE4nT2C/view?usp=sharing>. Veja ainda o capítulo desta publicação intitulado *Ocupações urbanas e transformações recentes na luta pelo direito à moradia na RMBH*.

¹²⁵ Para saber mais sobre a temática das ocupações, veja a tese de Clarissa Cordeiro de Campos: https://drive.google.com/file/d/1S6Hya_Yiz8gdSqIDgxu-T9JfxHHj6zNm6/view?usp=sharing

¹²⁶ Este argumento é desenvolvido por Tiago Castelo Branco em sua dissertação

conjunto de direitos à cidade: direito à apropriação dos lugares de vida, direito à moradia e à participação nas decisões políticas que afetem o cotidiano. Essa pauta de contestação das ocupações urbanas mostrou-se, desde a década de 1990, bastante ampla e, em Belo Horizonte, tem aparecido a partir da articulação em redes cada vez mais ramificadas, que usam a criatividade, a comunicação e a cooperação como ferramentas fundamentais.

Essa forma de organização também se articula com as necessidades materiais populares de moradia, não se tratando de uma manifestação puramente política. Uma hipótese sendo estudada é a de que as ocupações se organizam como tentativa de fuga do mercado informal de moradias (especialmente para aluguel). Nesse sentido, busca-se compreender as relações internas de deslocamento dos sujeitos entre os espaços populares. Também nos interessa especialmente investigar a forma com que as mulheres têm assumido o protagonismo na luta pela moradia, em diversos territórios e períodos históricos, a partir do desvelamento das trajetórias de vida dessas mulheres no espaço, em que se entrelaçam necessidades materiais, conflitos familiares e lutas coletivas.

Temos nos debruçado também sobre as estratégias de mapeamentos insurgentes e contra-narrativas históricas surgidas nas duas últimas décadas em Belo Horizonte, como as iniciativas da Kasa Invisível¹²⁷ e a Vila das Antenas¹²⁸. Mapear e narrar aparecem nessas iniciativas como um caminho de legitimação e fortalecimento de lutas urbanas, como um conjunto de táticas de disseminação da memória da cidade, por meio do registro colaborativo de conflitos e mobilizações locais pelo direito à

Cidade Ocupada: https://drive.google.com/file/d/1fRM9T2M8Jf97fYS_zh5xc-FEk9wxJm2Bz/view?usp=sharing

¹²⁷ Para saber mais sobre a Kasa Invisível, acesse: <https://kasainvisivel.org/>

¹²⁸ É o caso do grupo História em Construção na Vila das Antenas: <https://www.instagram.com/historiaemconstrucao/?hl=pt>

cidade, segundo fontes e referências compartilhadas pelos próprios habitantes dos lugares.

Outras duas formas de mobilização e contestação presentes na RMBH que demonstram uma intensificação e um aprofundamento da vida política que tem tomado nossa atenção são os movimentos em torno da negritude e do antirracismo e aquelas lutas motivadas pela questão socioambiental, em que o *direito à cidade* é reivindicado como *direito à natureza*.

Acerca desses dois temas, é preciso ressaltar que as periferias da região metropolitana se consolidam como território de emergência de sujeitos políticos centrais à luta por direitos. Muitas vezes, inclusive, as reivindicações desses dois campos se cruzam, como é o caso da organização dos movimentos em territórios quilombolas, em que rotas e diálogos de saberes transatlânticos negro-africanos se encontram. Os quilombos¹²⁹, os terreiros de candomblé e os quintais agroecológicos nas periferias da RMBH¹³⁰ também confirmam, na configuração daquilo que neles é modo insurgente de apropriação dos espaços, o reposicionamento do problema racial que houve em toda América Latina, e que assume contornos diversos daqueles com os quais se apresentava nos anos 1980.

Na vida cotidiana dos terreiros e quintais da cidade ou dos quilombos no campo, verificamos que o espaço de cultivo destinado à subsistência e à reprodução familiar é um espaço estratégico de contestação, reivindicação e resistência, nos quais se reconhece a história da cultura e da cidadania negras na região metropolitana.

¹²⁹ Para saber mais a respeito das Comunidades Quilombolas de Belo Horizonte, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001153022/https://www.cedefes.org.br/comunidades-quilombolas-de-belo-horizonte-viram-patrimonio-cultural-municipal/>

¹³⁰ Para saber mais sobre a temática, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001153216/https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/susan/gastro-nomia-e-qualificacao-profissional/trilha-agroecologica>

Aqueles territórios, fixos ou móveis, cujos fundamentos estão na questão da negritude, propiciam mobilizações diversas referidas tanto ao mundo social (indivíduos, famílias, trabalho e religião) quanto ao mundo político (associações, lideranças, representantes, formas de relacionamentos com governos). Os quilombolas lutam pela terra; os terreiros lutam pelo direito à sua expressão religiosa. São, ambos, contestações que estabelecem alteridades e multiterritorialidades capazes de transformar o sentimento de pertencimento dos grupos sociais ali presentes.

Há, também, a constituição de territorialidades dissidentes por meio de festas (os bailes black, os terreiros, as escolas de samba e as congadas¹³¹-ou reinados), os espaços culturais dos jovens pobres (o Hip-Hop¹³², os Duelos de MCs, os Rolezinhos). Cada um desses acontecimentos e encontros conforma, afinal, práticas de resistência ou arenas em que se constroem discursos, práticas políticas e novas solidariedades.

Em relação ao tema dos conflitos ambientais, nossa abordagem parte de uma análise que tem como preocupação a investigação sobre a natureza a partir da vida cotidiana. Nesse sentido, nos interessam particularmente atuações como a do Conselho Comunitário Unidos pelo Ribeiro de Abreu (COMUPRA), que debate o urbano-ambiental em busca de um projeto de justiça socioambiental na escala local. Em torno do mote “deixem o Onça beber água limpa”, organiza-se uma estratégia de mobilização relacionada aos problemas da população ribeirinha que vive às margens do Ribeirão Onça, para lutar pela requalificação ambiental, social, econômica e étnico-racial do *Baixo Onça*. O

¹³¹ Para saber mais sobre as tradições do congado, acesse: <https://web.archive.org/web/20221001153639/https://www.favelaeissoai.com.br/noticias/1823/a-tradicao-do-congado-nas-vilas-de-belo-horizonte/>

¹³² Esta matéria narra a história do Hip-Hop em Belo Horizonte e no Brasil: <https://web.archive.org/web/20221001153834/https://www.obeltrano.com.br/portfolio/tres-decadas-de-hip-hop-em-bh/>

Movimento se estabeleceu a partir do processo de articulação entre o COMUPRA e escolas municipais, universidades, comitê de bacias hidrográficas e, sobretudo, com o poder público.

Estamos diante de novos protagonismos na luta antirracista. Tanto há o surgimento de novos agentes pró-igualdade racial, quanto se renovam formas tradicionais de ação ou de reação contra o racismo e as desigualdades raciais no Brasil. E é essa agência renovada que tem criado as condições necessárias para o debate por cidadania e por implementação de políticas públicas específicas para inserção da população negra na sociedade brasileira.

Enquanto pesquisadores, ao analisar as insurgências em movimento, buscamos compreender essas diversas configurações e frentes das lutas urbanas. Para isso, nos comprometemos com a atualização constante de nosso arsenal teórico e nos mantemos atentos às formas com que essas ocorrem no âmbito do cotidiano, no espaço dos territórios periféricos e nas diversas escalas de mobilização política.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 23

**Ocupações urbanas e
transformações recentes na luta
pelo direito à moradia na RMBH**

MARINA SANDERS PAOLINELLI
THIAGO CANETTIERI
CARINA CASTRO

Nas últimas décadas, *ocupar* tornou-se o imperativo de grande parte das lutas urbanas organizadas e/ou apoiadas por movimentos populares pelo direito à moradia na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Segundo dados compilados no relatório elaborado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Belo Horizonte (2020)¹³³, cerca de 15 mil moradias foram autoproduzidas (ou seja, construídas pelas próprias famílias) em aproximadamente 30 ocupações em Belo Horizonte desde 2009. O levantamento tem como base o relatório *Ocupações Urbanas na RMBH (2016)*¹³⁴, organizado pelo grupo de pesquisa PRAXIS (CNPq/UFMG), a pesquisa de doutorado¹³⁵ da professora e pesquisadora Clarissa Campos (2020)¹³⁶ e informações fornecidas pelas Brigadas Populares. Esses números contrastam com a produção habitacional entregue pelos programas de nível municipal e federal que, no mesmo período, chegou a pouco mais da metade: 7.928 moradias (167 pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR, 1.448 pelo Orçamento Participativo da Habitação – OPH e 6.313 pelo programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV), segundo dados da Urbel.

Considerando o tamanho da produção de moradia realizada através das ocupações, é possível reconhecer que essa alcançou uma escala de política pública. Se parte relevante das pessoas que deveriam acessar a política habitacional do Estado (em

¹³³ Relatório completo disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Uo8h-qtOfjtwO_HUffwDx1Y71J9Yc4xYN/view?usp=sharing

¹³⁴ Relatório completo disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ZA-Fx5eJ8p9CVF4NdmCfu84Lf5UF97bl0/view>

¹³⁵ Tese disponível em: https://drive.google.com/file/d/1S6Hya_Yiz8gdSqJD-gxuT9JfxHHj6zNm6/view

¹³⁶ A pesquisa se desdobrou no projeto de extensão *Mapeamento colaborativo brasileiro de espaços alternativos e iniciativas pelo direito à Cidade*, coordenado pela professora, do qual participam pesquisadores do OM da UFSJ, UFMG, UFPA e UFPE: https://www.instagram.com/colabora_map/

suas diferentes esferas) estão acessando a moradia por meio das ocupações, fica atestada a importância desse fenômeno social que ganha cada vez mais pertinência no Brasil contemporâneo. Chega-se a escutar: “quem faz política habitacional agora são os movimentos”, já que as ocupações são recorrentes, em contraposição à produção estatal escassa e repleta de dificuldades burocráticas, além de ser atravessada por interesses políticos e econômicos de poderosos atores. Essa situação faz reproduzir o cenário de escassez habitacional no Brasil.

Entretanto, apesar da dimensão e importância das ocupações urbanas, a mídia comercial (influenciada pelos setores de direita e pelos donos da terra) historicamente retrata as famílias de ocupantes como “invasores”, criminalizando a organização popular e a luta pelo direito à moradia. Por outro lado, os movimentos das ocupações têm trazido a importância do pensamento e da ação política para o debate, criando novas narrativas sobre a produção da cidade, mostrando o papel da mobilização popular, da autoprodução da casa e da cidade. Nesse sentido, a universidade tem participado como grande apoiadora, atuando em rede com esses territórios e, para além de ajudar a criar estratégias de permanência (contra os despejos, por exemplo), tem oferecido apoio fundamental, ainda que limitado, por meio de assessorias técnicas, construindo junto com os ocupantes soluções arquitetônicas, urbanísticas e de infraestrutura.

Sabemos que não é de hoje que as classes populares têm acessado a moradia a partir de processos de ocupação e autoprodução. Arranjos entre a formalidade e a informalidade são comuns nas cidades brasileiras, onde há historicamente uma intensa concentração de terras nas mãos das elites, o acesso ao mercado formal de moradias é restrito às classes médias e altas e as políticas habitacionais são insuficientes e ineficientes. Entretanto, como um fenômeno que se intensificou recentemente, ganhando

escala e força política, essas ocupações nos atentam para duas questões fundamentais, que dizem respeito tanto à nossa política urbana quanto especificamente à nossa política habitacional.

A primeira é o papel da ocupação enquanto uma estratégia para fazer cumprir, ainda que “na marra”, a função social da propriedade. Essa é uma bandeira dos movimentos de luta pela reforma urbana que se tornou parte da nossa Constituição Federal¹³⁷ depois de uma emenda popular (descrita no inciso XXIII do artigo 5º) e posteriormente desdobrada no Estatuto da Cidade¹³⁸, aprovado em 2001. A função social da propriedade garante que os usos das terras urbanas devem respeitar determinações elaboradas coletivamente na esfera da política urbana, não estando somente a cargo dos proprietários, que por vezes as deixam vazias para realizar a prática da especulação imobiliária. Porém, essas determinações coletivas foram atreladas aos planos diretores municipais, cuja elaboração infelizmente ainda enfrenta muitos desafios¹³⁹.

A segunda questão diz respeito à disputa de interesses na cidade. Há uma submissão da política urbana às elites locais e aos jogos de poder nas Conferências Municipais e na câmara de vereadores, o que faz com que a função social da propriedade e a aplicação dos instrumentos urbanísticos¹⁴⁰ (importantes mecanismos de política pública para as cidades que incidem na

¹³⁷ Constituição da República de 1988, disponível em: https://web.archive.org/web/20221001155032/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹³⁸ Lei Federal 10.257/2001, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

¹³⁹ Veja, por exemplo, o embate em torno dos rumos do Plano Diretor de Belo Horizonte, analisado nesta publicação no capítulo *O processo de formulação e aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte: tensões, disputas e limites da luta*

¹⁴⁰ Os instrumentos urbanísticos estão descritos na lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes da política urbana prevista na Constituição Federal de 1988, conhecida como o Estatuto da Cidade.

promoção da justiça urbana, como a usucapião, a desapropriação, IPTU progressivo no tempo, entre outros) ainda tenham um baixo sucesso em sua implementação no Brasil. Isso porque a terra é um instrumento de poder. Muitas vezes os grandes proprietários de terra financiam campanhas eleitorais e, assim, possuem poder de barganha junto aos que fazem as leis e têm seus interesses particulares atendidos¹⁴¹. É nesse contexto que as ocupações urbanas surgem, se desenvolvem e se consolidam nas metrópoles.

Em Belo Horizonte, houve importantes políticas de produção de moradias em regime de autogestão (formato que permite a gestão do processo construtivo pelos próprios beneficiários), por exemplo, nas décadas de 1990 e 2000, com o Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Programas federais como o Crédito Solidário e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) também foram fundamentais para financiar a produção habitacional no município. Com a criação do Conselho Municipal de Habitação e a ativação do Fundo Municipal de Habitação, uma política municipal foi estruturada e a demanda por moradia foi organizada na forma de núcleos de famílias sem casa. Foi criada uma “fila” para acesso aos recursos municipais, com prioridade de atendimento para esses núcleos. Entretanto, a fila era longa demais para a demanda. Assim, as ocupações organizadas aparecem como uma forma de protesto e de pressionar o Estado a fornecer moradia popular, para fazer valer o que está escrito na Constituição Federal. Era necessário investimento em moradia financiada/custeada para quem não podia acessar o mercado formal apenas com recursos próprios. Na medida em que essas negociações não se mostraram eficientes, os territórios ocupados foram se consolidando como uma alternativa real de moradia.

¹⁴¹ Para saber mais sobre a temática, acesse: <https://www.youtube.com/watch?v=NXWJxuzTNG4>

A partir de 2009, com a criação do MCMV, houve uma reestruturação dos critérios dessa fila e um atrelamento direto da política municipal aos investimentos federais. Famílias desabrigadas pelas fortes chuvas, bem como as famílias removidas por obras públicas realizadas em vilas e favelas, também foram públicos dessa enorme demanda que disputa recursos para o provimento de moradia. Como a produção tem sido sempre abaixo da demanda, aqueles que ficaram de fora acabaram não vendo outra solução a não ser ocupar terrenos e edificações vazias. Dessa maneira, muitas famílias de sem casa se organizaram, e movimentos populares foram criados e fortalecidos nesse período, empenhados em fazer valer a garantia da terra e da moradia a partir da ação direta.

Ainda que haja certa tensão entre, de um lado, os movimentos populares que entendem que a construção da política pública e a produção pelo Estado seja a melhor via e, de outro, os movimentos populares que apostam na ocupação como forma de garantia de moradia, na prática, há um encontro das necessidades de moradia por conta da escassez de oportunidades acessíveis, resultante do mercado habitacional restrito e da ineficiência das políticas públicas. A separação entre quem “espera na fila” e quem ocupa é uma falsa oposição — muitas vezes fabricada pelo próprio poder público para manter certo controle sobre o movimento de moradia — que não corresponde à realidade das famílias que necessitam de moradia e a acessam como podem, dentro ou fora da “fila”.

Há diversas motivações que podem levar alguém a ocupar um terreno: aluguéis cada vez mais caros, situações de superlotação e de precariedade habitacional, morar na rua, morar muito longe das oportunidades de trabalho, altos custos de transporte. Segundo dados do relatório Déficit Habitacional publicado periodicamente pela Fundação João Pinheiro, na

RMBH o ônus excessivo com aluguel (famílias cuja renda é de 0 a 3 salários-mínimos gastando mais de 30% da renda mensal em aluguel) em 2009¹⁴² era vivido em quase 55 mil lares, e em 2019¹⁴³ atingiu ainda mais de 80 mil famílias. A coabitação (quando mais de uma família habita a mesma unidade residencial), em 2009, era encontrada em 9 mil residências, e em 2019 em mais de 20 mil. Mais de 2 mil famílias estavam vivendo em moradias precárias em 2009, e em 2019, mais de 5 mil famílias. Não é de se surpreender que no período de uma década a demanda por casa tenha aumentado tanto, mesmo com a implementação de programas habitacionais como o MCMV.

Nesse período, a crise econômica mundial (iniciada em 2008 nos Estados Unidos) se agravou e chegou tardiamente no Brasil, nos anos de 2014 e 2015. Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um golpe, e seu sucessor, Michel Temer, aprovou uma série de reformas que levaram a uma inflexão ultraliberal¹⁴⁴, aumentando a precariedade no trabalho, com as reformas trabalhistas, e reduzindo os gastos do Estado com políticas sociais, com a aprovação do Teto de Gastos. Esse processo continua com o governo Bolsonaro, sendo agravado pela pandemia da Covid-19 e pela intensificação da crise econômica.

É importante lembrar também que, além do impacto que a dimensão econômica possui na dinâmica das ocupações, existem também mudanças táticas e estratégicas dos movimentos de ocupação, ampliando o repertório de ação e de resistência contra a polícia e a prática dos despejos. As primeiras ocupações desse

¹⁴² Levantamento do Déficit habitacional realizado em 2009 pela Fundação João Pinheiro disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CC_IAzT04M1elb-DXGam6SFw_B3G1dV44/view

¹⁴³ Levantamento do Déficit habitacional realizado em 2019 pela Fundação João Pinheiro disponível em: https://drive.google.com/file/d/13WFvbkXrFIFsh-v0OSGgIX9fpzPB_K1Lj/view

¹⁴⁴ Para saber mais sobre a temática, acesse: <https://drive.google.com/file/d/10c9oOQLTXqwEprHNm0valasVNU5axg-d/view>

novo ciclo iniciadas entre 2006 e 2008 (Caracol, João de Barro I, II e III) foram feitas em prédios em condições de abandono próximos do centro de Belo Horizonte. Porém, tiveram vida curta. Foram despejadas muito rapidamente. Assim, a estratégia dos movimentos passou a ser ocupar terrenos nas bordas da cidade, como Barreiro e Venda Nova, iniciando um ciclo de lutas por moradia por meio de dezenas de ocupações horizontais (terrenos vazios onde as famílias constroem suas próprias moradias), ora organizadas por movimentos, ora auto-organizadas. Na maioria dessas ocupações, predominava a autoprodução da moradia e do próprio bairro.

Entretanto, a partir de 2016, os movimentos passaram a enfrentar maiores repressões contra esse tipo de atuação. A polícia voltou a realizar despejos violentos durante as primeiras 24 horas em que se formavam as ocupações. Em uma ocupação do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB, a Manoel Aleixo, em Mário Campos, uma criança foi alvejada com um tiro de borracha no rosto, que quebrou seu maxilar. Outras ocupações, como Maria Guerreira, Maria Vitória e Lampião, organizadas pelas Brigadas Populares, também foram despejadas.

Pouco antes disso, em 2015, a ocupação de prédios abandonados nas áreas centrais voltou a ser utilizada como estratégia pelos movimentos de moradia. Inclusive movimentos mais ligados à luta pelo acesso à moradia pela via institucional, como a Central dos Movimentos Populares – CMP, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM e a União Nacional por Moradia Popular – UNMP, juntamente com a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, ocuparam um prédio abandonado no centro da cidade. Além disso, também em Belo Horizonte, nasceram em 2017 as ocupações Pátria Livre, organizada pelo Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos – MTD e a ocupação Carolina Maria de Jesus,

organizada pelo MLB; em 2018, a ocupação Vicentão, organizada pelas Brigadas Populares. As ocupações verticais (ocupações em edifícios abandonados), além de disputarem as áreas mais consolidadas da cidade, também significaram uma saída para os despejos rápidos que vinham acontecendo, pois restringiram a ação da polícia (a ação policial para despejos em prédios é limitada, pois suas táticas de dispersão são focadas para uso em espaços abertos). Por outro lado, essa configuração também se mostrou como outra possibilidade no contexto de crise econômica, afinal construir a própria casa é caro e, com a redução da renda familiar, pode ser completamente inviável. Assim, ocupar infraestruturas já construídas significa uma redução dos gastos que essas famílias podem ter para acessar a moradia.

Ainda mais recentemente, muitas ocupações têm sido criadas pela população em situação de rua, organizada em casarões históricos abandonados, em especial em decorrência da crise sanitária de Covid-19. Entre 2019 e 2021, surgiram 16 ocupações desse tipo em Belo Horizonte. As ocupações realizadas por pessoas com trajetória de rua possuem particularidades em relação às comunidades formadas por famílias sem-teto organizadas por movimentos de moradia. Em geral, são ocupações menores, com 10 a 20 famílias, majoritariamente uninucleares (uma só pessoa) e compostas, em sua maioria, por homens, embora haja a presença de mulheres com crianças em quase todos os casos. O ato da ocupação dos imóveis, especialmente quando são casarões localizados na área central, se dá de forma silenciosa e discreta, evitando que o despejo possa ser efetivado sem ordem judicial.

Muitas maneiras de garantir a permanência dos territórios ocupados têm sido mobilizadas para conter as ações de reintegração de posse levadas a cabo por proprietários e pelo próprio poder público. A organização de marchas, ocupações

de espaços institucionais, negociações com o poder público municipal e estadual, por exemplo, são algumas delas. Com isso, os movimentos garantem visibilidade para a pauta que estão lutando e aumentam a pressão política sobre os governantes para que soluções condizentes com as leis sejam encaminhadas. Há também a frente jurídica do conflito, que envolve um trabalho da Defensoria Pública – DPE-MG e da advocacia popular no judiciário, buscando alternativas para impedir o despejo. Há também a tentativa de conceber políticas urbanas para fortalecer a permanência das ocupações urbanas. Vale ser destacado o papel fundamental que as ocupações urbanas tiveram na aprovação do Plano Diretor de Belo Horizonte, que legitima as ocupações como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS-2), passíveis de urbanização e qualificação pela política pública. Em algumas ocupações já se iniciam os processos de regularização fundiária. Apesar de muitos casos de sucesso, garantidos com o apoio de advocacia popular dos movimentos populares, que foram ganhando força e desenvolvendo estratégias de legitimação da luta e contra o despejo, ainda temos muitos conflitos relacionados à propriedade não solucionados decorrentes de processos recentes de ocupação¹⁴⁵.

¹⁴⁵ O levantamento *Panorama dos Conflitos Fundiários 2019-2020* é um documento que reúne esses dados a partir da parceria entre Campanha Despejo Zero, Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES Direitos Humanos, Observatório das Metrópoles, Habitat para a Humanidade, Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, BrCidades e Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. Os dados relativos a Minas Gerais foram coletados e analisados a partir da parceria entre o OM e a DPE-MG. Foram mapeados 60 casos, envolvendo aproximadamente 4.800 famílias, a maioria localizada na RMBH e em ocupações de terrenos, prédios e casarões. A publicação completa está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1d-Fo-T74osRq9yEHFW6dSSyS-QXbjaey/view>

Além disso, os movimentos começam a compreender que a ocupação não termina só com a conquista da moradia. É preciso uma economia que dê condições de sustentar as famílias nas ocupações com dignidade. Existem casos de famílias que precisam de dinheiro e acabam vendendo e deixando suas moradias conquistadas para se mudarem para regiões mais distantes e precárias, num contínuo movimento de periferização.

Por isso, os movimentos e as organizações populares têm construído formas de permanência nos territórios, também aliadas à geração de renda, já que não basta garantir um abrigo, é preciso criar condições para que as pessoas possam continuar vivendo nas ocupações. Nesse sentido, ações como hortas comunitárias, mercadinhos populares, bazar, creches, atividades culturais e de formação são dinâmicas que proporcionam o trabalho em cooperação, segurança alimentar, saúde, educação e lazer, ou seja, aspectos necessários para uma vida digna.

Independentemente da motivação, ocupar um terreno, um prédio ou um casarão e fazer deles sua moradia é uma tarefa que envolve uma série de riscos e de investimentos: tempo, trabalho, materiais de construção, mobilização contra o despejo, envolvimento em discussões coletivas, disputas com os grandes proprietários da cidade, com a polícia e com o poder judiciário. São os apoios das organizações populares e dos movimentos sociais que politizam esse processo, mostram os problemas da especulação imobiliária, tornam a permanência possível e dão significados coletivos à luta, para além da conquista da casa própria. Ou seja, apesar de a luta pela moradia inicialmente ter um apelo individual — relativo à realização de uma necessidade, da conquista de um bem de alto custo nas classes populares, que representa uma segurança familiar, mas também patrimonial —, o processo de conquista ganha um caráter coletivo, repleto de significado político. Não

são só quatro paredes e um teto¹⁴⁶. São necessários também a infraestrutura urbana, creche, escola, acesso à saúde. Tudo isso desperta a organização popular e coloca as ocupações urbanas como um instrumento para a efetivação da Reforma Urbana e para a construção concreta do Direito à Cidade.

¹⁴⁶ Esse é o título de um livro que conta a história de uma década da luta das ocupações urbanas na RMBH, de 2009 a 2019, a publicação completa está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13aIKr9jJ4Hn-DgyJRDkTiOUHW-VE4nT2C/view>

CAPÍTULO 24

Urbanismo feminista

Uma proposta para a efetivação
do direito à cidade na metrópole

DANIELA ABRITTA COTA

O “direito à cidade” foi proposto por Henri Lefebvre em 1968, inaugurando conceitualmente o direito de apropriação do espaço urbano – tanto no sentido do direito de uso para as atividades da vida cotidiana como também do direito à participação dos habitantes como gestores do processo de produção das cidades. Segundo Tovi Fenster, em sua publicação de 2005¹⁴⁷, este “direito” se apresenta bastante “utópico” se não considerarmos a diversidade sociocultural – como, por exemplo, as relações de gênero, as étnico-raciais e as de classe – e as diferentes formas com que os corpos experienciam e se apropriam da cidade. Vivemos em uma sociedade desigual. Assim, as formas de uso e apropriação do espaço urbano são também desiguais.

No sentido de contribuir para a produção do conhecimento – e por que não dizer também de cidades – de forma menos hegemônica, ou seja, sem restringi-la aos grupos que historicamente possuem mais poder, e mais próxima da realidade vivenciada pelas diferentes pessoas, os estudos de gênero e as teorias feministas têm buscado difundir um novo paradigma que coloca as mulheres como centro do estudo, da produção de conhecimento e também das práticas, evidenciando e criticando a relação (histórica) entre conhecimento e poder que legitima a exclusão feminina e a dominação masculina. Essas correntes de pensamento representam mudanças significativas ao oferecer novos conteúdos sobre os conceitos de *democracia, cidadania e participação, espaços públicos e privados*, e até mesmo sobre o *direito à cidade*.

Historicamente, as cidades foram produzidas reproduzindo relações de poder e dominação entre gêneros, limitando o exercício do *direito à cidade* para todas e todos. Ou seja, as cidades não são construções neutras; elas reproduzem a lógica da desigualdade

¹⁴⁷ O texto completo encontra-se disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Hlkf0V45l6lZJ4U5wuGavgYB32FbKaBE/view?usp=sharing>

estrutural da sociedade, reforçando não somente a segregação – fruto da cidade capitalista –, como também o poder patriarcal que está na base da violência, da propriedade (privada) do espaço, dos meios de transporte e das formas de se apropriar (ou não) dos lugares. As mulheres que vivem, transitam e experienciam as cidades aparecem como objetos, cujo direito de ir e vir, de se apropriar e reinventar a cidade ficaram – e ainda ficam – submetidos às relações de propriedade – tanto capitalista quanto patriarcal.

Planejadores urbanos e urbanistas produzem a cidade funcional e fragmentada que privilegia a reprodução do capital em detrimento da reprodução da vida, das demandas da coletividade, da espontaneidade, da realidade urbana sensível experimentada em estruturas urbanas com valor de uso – que se refere à utilidade que as coisas têm para as pessoas – (e não apenas pelo valor de troca – o valor do produto no sistema capitalista). A efetivação do “direito à cidade” significa, assim, substituir a lógica do valor de troca pelo valor de uso, e a cidade seria, assim, o instrumento para a emancipação humana.

Entretanto, apesar de “cidade” ser um substantivo feminino, pouco tem sido feito em termos de planejamento, mobilidade, desenho urbano, enfim, de práticas de política e gestão urbana que incorporem as reais demandas das mulheres com base nas formas como elas usam e se apropriam da cidade.

Segundo informada ONU *Mujeres* (2020)¹⁴⁸, a tarefa de cuidados recai fundamentalmente sobre as mulheres que realizam três vezes mais tarefas de cuidados que os homens. A divisão sexual do “cuidado” e sua limitação (equivocada) à esfera doméstica é, de fato, uma realidade da qual não escaparam as cidades, que

¹⁴⁸ Para ler o informe completo, acessar: <https://web.archive.org/web/2022/09/20/190400/https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/12/informe-resultados-programa-ciudades-seguras-en-america-latina>

historicamente viveram de costas para a oposição estabelecida pelas sociedades patriarcais entre espaço público (espaço dos homens) x espaço privado (espaço das mulheres). Além disso, o urbanismo moderno, longe de ser neutro, contribuiu (e ainda contribui) ativamente para transmitir hierarquias e papéis sociais por meio de certa configuração de espaços públicos, distribuição de serviços e equipamentos, elementos de segurança etc. Apesar de o “cuidado” ter “cara de mulher”, a mulher cuidadora não tem apenas uma face, mas várias, pois a experiência de cuidar muda radicalmente dependendo de diversos fatores como poder aquisitivo, raça, escolaridade, procedência ou contexto geográfico em que a mulher vive, entre outros.

Vale lembrar que desde o Movimento pela Reforma Urbana (1963), lutamos pela inversão de prioridades no país e também nas cidades na direção dos princípios do “direito à cidade”. Posteriormente, o Estatuto da Cidade, considerado a mais importante conquista da reforma urbana no Brasil, regulamentou instrumentos urbanísticos, ou seja, ferramentas que auxiliassem na gestão da cidade e que pudessem efetivar o cumprimento da “função social da propriedade”¹⁴⁹ – sendo referência para diversos países da América Latina – e também viabilizou muitas ações no sentido da inversão de prioridades, direcionando investimentos para áreas mais carentes da população e conferindo mais urbanidade a milhares de moradores e moradoras dessas áreas. Se por um lado tivemos avanços, eles não contribuíram para transformar a lógica da cidade produzida para e pelo capital, para homens, em geral brancos, de classe média e que se movem em veículo privado.

De fato, as políticas urbanas continuam ignorando as desigualdades de gênero e raça bem como a diversidade sociocultu-

¹⁴⁹ Trata-se de um princípio que estabelece algumas condições fundamentais a respeito da propriedade de terras e o dever de que elas sirvam ao bem-estar social e coletivo.

ral e de experimentação cotidiana no e com o espaço, e a cidade segue se convertendo, cada vez mais, em espaço inseguro e hostil à vida, especialmente para as mulheres: os veículos têm prioridade sobre as pessoas na maioria das cidades; mulheres, crianças e idosos usam mais o transporte público no exercício das tarefas de “cuidado” e caminham mais que os homens, que se deslocam preferencialmente em veículos privados, mas o transporte coletivo não atende satisfatoriamente às demandas destas parcelas prioritárias da população; a rua perdeu sua função como espaço de lazer e encontro; priorizam-se grandes equipamentos de consumo, a exemplo dos *shoppings*, em detrimento do movimento da rua, do comércio próximo que favorece o encontro, o vínculo, os laços de sociabilidade. Nesse sentido, como a incorporação da *perspectiva de gênero* poderia alterar essa realidade e contribuir para a efetivação do “direito à cidade”?

O *urbanismo feminista* levanta a necessidade de construir territórios que coloquem a sustentabilidade da vida e do “cuidado” no centro das decisões urbanas, levando em conta a *diversidade* de experiências – seja de mulheres, homens, crianças, jovens e idosos, assim como também outras características como a diversidade de classe, de raça, de origem etc., analisando como a vivência cotidiana dos diferentes indivíduos influencia e tem implicações diretas no uso e na apropriação de nossas cidades. O *urbanismo feminista* também reconhece e torna visível que as mulheres sempre participaram de uma forma ou de outra na esfera pública e produtiva, e que a esfera reprodutiva e as tarefas de cuidado não só ocorrem dentro de casa, mas se estendem ao espaço público. Coloca ainda em condições de igualdade as demandas derivadas do mundo produtivo e aquelas derivadas do mundo reprodutivo. Assim, a “cidade cuidadora” que desejamos – segundo expressão utilizada por Blanca Valdivia, socióloga urbana de Barcelona – é a cidade que cuida de você, deixa você

cuidar de si mesmo, dá condições que permitem que você cuide de outras pessoas e também do meio ambiente. A construção dessa cidade deve ser responsabilidade social e pública e, para isso, é preciso repensar os espaços, pois estes também ajudam a moldar nossas realidades cotidianas.

Nesse sentido, a incorporação das experiências de vida cotidiana na política urbana pode ser um caminho para se efetivar o “direito à cidade”.

Para Mark Purcell¹⁵⁰, o conceito de *direito à cidade* evolui dentro de dois direitos principais:

O *direito de apropriar-se do espaço urbano* no sentido do direito de uso, o direito dos habitantes ao “uso total e completo” do espaço urbano em suas vidas cotidianas. É o direito de viver, brincar, trabalhar, representar, caracterizar e ocupar a vida urbana.

O *direito à participação, ou seja*, os direitos dos habitantes de assumirem um papel central na tomada de decisão em torno da produção do espaço urbano em qualquer escala. Isso implica o envolvimento dos habitantes no controle institucionalizado da vida urbana, incluindo a participação na vida política, gestão e administração da cidade.

Nesse contexto, viabilizar tais direitos, na prática, implica uma *revisão das relações de poder patriarcais*, elas próprias étnica e culturalmente relacionadas, tanto na casa quanto na escala pública e também na prática de planejamento e gestão das cidades. Sobre isso o *urbanismo feminista* propõe:

Quanto ao *direito de uso e apropriação* da cidade: tendo em conta a diversidade de experiências e analisando como os papéis de gênero influenciam e têm implicações diretas no uso

¹⁵⁰ O autor desenvolve estes argumentos no texto *Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist World Order* disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ylEpYqHVUNZh_FS1aY5YJg0GsF0-sBul/view?usp=sharing

e apropriação de nossas cidades, deve-se colocar o cotidiano das pessoas como ponto central das decisões urbanas, especialmente considerando o exercício das tarefas de cuidado.

Quanto ao direito à *participação* na tomada de decisões: rever as ferramentas e as metodologias de planejamento urbano, tendo como pilar central a participação comunitária, incluindo as mulheres de forma horizontal – as pessoas se comunicam horizontalmente, participam do processo de transformação social a partir de uma perspectiva crítica e as decisões são tomadas coletivamente e sem hierarquias. Um coletivo de mulheres de Barcelona, na Espanha, o COL.LECTIU PUNT 6, propõe que qualquer intervenção em uma comunidade, bairro ou território mais amplo tem que ser feita com a participação das pessoas porque: 1) são elas as usuárias do espaço em que se vai realizar a intervenção; 2) é a comunidade quem tem mais conhecimento da área devido à sua experiência cotidiana; 3) a participação desenvolve o sentimento de pertencimento e o nível de satisfação com a intervenção; 4) é uma oportunidade para *dar poder de decisão* a pessoas e grupos que têm sido historicamente excluídos. Nesse sentido, o coletivo propõe uma *participação transformadora*, aplicando metodologias por meio das quais são as pessoas, membros da comunidade, quem tomam as decisões diretamente. As pessoas que participam não precisam ser só mulheres, mas a participação delas deve ser garantida e se dar de forma separada da dos homens, ampliando a possibilidade de voz desses sujeitos femininos e permitindo trabalhar ações de empoderamento. Trabalhar em separado por gênero e depois trabalhar grupos mistos, mas nunca deixar de aplicar metodologias em separado é uma recomendação importante. Trabalhar dinâmicas diversificadas para atender a diferentes habilidades: falar, escrever, desenhar... Além disso, as condições materiais e temporais dos encontros devem atender à diversidade de realidades e situações em diferentes aspectos:

localização, horário, acessibilidade, calendário, articulação com outras tarefas, disponibilidade de pessoas para ficar com as crianças, canais de divulgação da atividade etc. A perspectiva de gênero deve ser trabalhada em todas as etapas do processo de planejamento.

No caso do Brasil, a participação das mulheres nos debates públicos, apesar de fundamental, não tem garantido a inclusão de suas demandas nas políticas que atuam sobre o espaço. Reconhecer as desigualdades vividas pelas mulheres em relação aos homens no uso da cidade é o primeiro passo para avançar no debate do “direito à cidade”. Além disso, a redução dessas desigualdades deve ser prioridade nos planos e projetos, e estes devem ser pensados sob uma visão transversal – ou seja, o território urbano representa o espaço privilegiado para recolher as demandas cidadãs, incorporá-las em seus planos e formular políticas que propiciem a equidade entre homens e mulheres. Se a cidade é o lugar de reprodução da vida, devemos superar as visões opostas entre espaço público e privado, entre espaço produtivo e reprodutivo, e incorporar o “cuidado” no planejamento urbano, possibilitando considerar as necessidades da vida cotidiana em sua relação com a cidade em diferentes escalas.

Acreditamos que promover a cidade “cuidadora” significa efetivar, em parte, o “direito à cidade” e, para isso, alguns pontos devem ser trabalhados:

Espaços públicos: devem ser inclusivos e de qualidade, de modo a promover e facilitar a sociabilidade, a interação e a vida comunitária (chave para nossa saúde mental); com espaços verdes e elementos naturais para lazer, esporte e sustentabilidade do meio ambiente; com ciclovias e ruas de pedestres, com transporte público menos poluente; com linhas e trajetos pensados a partir da ótica cotidiana, especialmente das mulheres que se deslocam de forma fragmentada no exercício de suas tarefas de cuidado;

com uma clara preocupação com o seu ambiente (gestão de resíduos, água, vegetação urbana). O desenho e a organização da cidade devem ser pensados a partir da perspectiva de gênero, da experiência dos corpos femininos no espaço urbano, de modo a minimizar a violência a que as mulheres estão submetidas quando usam o espaço público. É preciso promover os “olhos da rua”, no dizer de Jane Jacobs, favorecendo a instalação de usos não residenciais (comércio, serviços etc.) ou mistos (sobrepondo comércio ou serviços e uso residencial), diversificando e criando movimento no uso do espaço, dinamizando a rua e minimizando as condições físicas que incentivam o assédio sexual e a violência.

Serviços: devem ser prioridade a oferta e a qualidade de equipamentos e de serviços públicos próximos à moradia, priorizando deslocamentos mais curtos e que facilitem o exercício das tarefas cotidianas, bem como otimizem o uso do tempo na realização dessas tarefas pelos diferentes grupos. Descentralizar comércios e serviços de uso cotidiano, bem como os locais de empregos na cidade, favorece a efetivação da “cidade cuidadora”. Serviços de cuidado infantil com amplitude de horário que permitam às mulheres trabalhar e obter renda para sua autonomia financeira também devem ser incorporados nas políticas públicas.

Mobilidade: As mulheres circulam mais a pé (que os homens), de forma fragmentada e por trajetos não lineares – diferentemente dos homens, que tendem a se deslocar mais linearmente – para o atendimento de suas demandas cotidianas. Nesse sentido, não somente a proximidade e a acessibilidade devem ser asseguradas, como também o transporte público deverá ser organizado a partir do uso cotidiano da cidade em suas diferentes escalas: casa, bairro, cidade e região. Um dos principais problemas enfrentados pelas mulheres está relacionado com a oferta de serviços públicos e privados: a infraestrutura de transporte não coincide com as

infraestruturas de comércio e de serviços. Outros problemas têm a ver com a divisão do trabalho, a distribuição de papéis, diferenças econômicas, além das deficiências na infraestrutura para caminhar (calçadas etc.), problemas de sinalização, horário de transporte (baixa oferta fora do horário de pico, não circulação do transporte a partir de determinado horário), assédio sexual no transporte público. Assim, o planejamento da mobilidade metropolitana requer uma dupla abordagem: o reconhecimento de certas tendências gerais que se referem à totalidade social, mas, ao mesmo tempo, a constituição de uma diversidade de situações sócioterritoriais – que levem em conta as pessoas, onde moram e para onde se deslocam – que necessitam de uma contextualização particular e eficaz para sua compreensão.

Moradia: as unidades habitacionais devem ser flexíveis e adaptáveis a diferentes perfis familiares, incorporando “espaços-curinga” que possam ser utilizados ou para expansão familiar ou para o trabalho produtivo exercido em casa, ou para qualquer outra atividade demandada por cada família. Além disso, a moradia deve estar localizada em área cujo entorno permita às mulheres exercerem suas tarefas de cuidado e de vida cotidiana de forma satisfatória, conforme abordados nos itens anteriores.

Na RMBH ou em qualquer outra metrópole brasileira, a efetivação do “direito à cidade” deve ser um importante pilar para as práticas, seja de planejamento, seja de gestão urbana, de modo a viabilizar uma metrópole diversificada, cuidadora e sustentável, planejada para facilitar a vida cotidiana e que favoreça a proximidade entre as diferentes atividades urbanas, a mistura e/ou sobreposição de usos do espaço e o deslocamento de pedestres, ciclistas e usuários do transporte público. Assim, ao mirarmos as demandas das mulheres, reconhecemos o papel do cuidado na reprodução social e inserimos a reprodução da vida no centro das decisões urbanas. Não haverá *direito à cidade*

se não considerarmos o lugar das mulheres na vida urbana e não haverá justiça socioespacial se não combatermos também as desigualdades existentes na esfera dessas políticas. Assim, o *urbanismo feminista* constitui passo importante para viabilizar o “direito à cidade” a todas, todos e todes.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 25

**Raça, colonialidade e grafagens
espaciais antirracismo**

NATÁLIA ALVES DA SILVA

O tema da raça enquanto um sistema de poder foi inserido na pauta de discussões incontornáveis para a compreensão da sociedade brasileira. Isso se deve a um longo processo de lutas políticas realizadas pelo movimento negro, com atuação organizativa, disputa por políticas públicas, com foco no combate às desigualdades históricas, e expressiva produção teórica. Esse debate tem provocado importantes releituras da história do país, impulsionadas, também, pelas experiências de combate ao racismo, como as chamadas “ações afirmativas”, as quais apresentam como resultados mensuráveis, entre outros, o ingresso de estudantes negros e negras nos cursos de graduação e pós-graduação em instituições universitárias país afora. Isso contribui para a ruptura que vem acontecendo desde a década de 1970, quando pessoas negras passam a ser cada vez mais reconhecidas como sujeitos da produção do conhecimento acadêmico.

Esse contexto instaura novas necessidades de discussão, anteriormente ocultadas pela Ideologia da Democracia Racial, que, enquanto construção ideológica, fornecia a base de constante leitura do Brasil enquanto um paraíso das relações raciais. Esse mito foi sendo desmascarado pela contínua ação do movimento negro, que expandiu para o âmbito público o debate sobre as formas históricas violência racial que constituem a sociedade brasileira.

Considerada um critério básico de classificação da população mundial, a noção de raça é fundamental para a formação e a consolidação do sistema capitalista. Embora a tese das diferenças biológicas entre seres humanos tenha caído por terra, a raça continua a produzir desigualdades entre os indivíduos e os grupos, e a fundamentar projetos de controle e poder.

No artigo *Racismo e sexismo na cultura brasileira*, Lélia Gonzalez define o racismo à brasileira como uma construção ideológica com benefícios sociais e econômicos para brancos de todas as classes

sociais, ao mesmo tempo em que é um “sintoma da neurose da cultura brasileira”, que se pensa uma sociedade branca, mas cuja cultura revela a herança afro, que é constantemente escondida. Esta ideologia produz uma classificação social, com critérios, racial e sexual, que dispensam formas legais de segregação, pois a hierarquia já garante a dominação pelos brancos e gera uma divisão racial do espaço. A construção social lugar do negro e lugar de branco é uma realidade persistente no Brasil desde a colonização até a atualidade, conforme aponta Lélia Gonzalez em seu trabalho *Lugar de Negro*, em conjunto com Carlos Haesbart, para quem “o lugar natural do grupo branco dominante são as moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento (...). Já o lugar do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões, alagados e conjuntos “habitacionais” (p. 15). Lélia refuta o mito da democracia racial no Brasil, mostrando tratar-se de uma ideologia que impede a consciência objetiva do racismo e o conhecimento direto de suas práticas concretas.

No Brasil, o racismo, que tem como principal traço classificatório o fenótipo dos indivíduos – cor da pele, tipo de cabelo, traços do rosto –, aparece, assim, como um sistema multidimensional de classificação que pode se associar a outras variáveis para compor um sistema de dominação, controle e exploração social.

A organização racializada das relações sociais compreende também a dimensão da luta contra o sistema de exploração e dominação baseado em raça. Isso tem implicações nas espacialidades das relações raciais e, também, das múltiplas lutas que vão configurar as lutas antirracismo. Vale dizer, tanto o racismo quanto as resistências aos diversos tipos de opressão constituem as suas noções específicas de espacialização.

A organização espacializada das relações raciais constrói aquilo que o antropólogo Lívio Sansone, em *Nem somente preto ou negro: o sistema de classificação racial no Brasil que muda*, chamou de “espaços negros” e “espaços brancos”, atribuições subjetivas de princípios valorativos a contextos e espaços. Esses espaços conformam, segundo o geógrafo Renato Emerson dos Santos em *Uma leitura sobre espacialidades das relações raciais: raça, racialidade e racismo no espaço urbano*, “fronteiras invisíveis” no espaço social das relações raciais, que se impõem através de constrangimentos a indivíduos e grupos indesejados em lugares e contextos determinados.

Essa perspectiva nos auxilia a compreender a complexidade espacial, temporal e social das regras que regem as relações raciais no padrão brasileiro: há espaços em que a presença negra pode ser aceita e até valorizada, ou, por outro lado, tolerada, não aceita, reprimida ou repelida. Há, ainda, espaços onde a presença de uma pessoa negra, ou de um grupo de pessoas negras, pode causar espanto ou surpresa, repressão ou repulsa, por exemplo, em estabelecimentos comerciais e de serviços, como restaurantes, shoppings etc., mas também no mercado formal de trabalho, sobretudo em relação às posições mais bem remuneradas. O racismo impacta as experiências de espaço, o ir e vir, nesses contextos e lugares marcados pela existência das múltiplas “fronteiras invisíveis” que organizam as experiências de espaço como construções ideológicas que reproduzem no cotidiano a colonialidade nas relações sociais.

Um exemplo de enfrentamento a essa construção são os “rolezinhos”, reuniões de jovens de periferia, em sua maioria, negros, para ocupar espaços onde se sentem indesejados, como shoppings, praças e parques públicos. Segundo Renato Emerson dos Santos, jovens “se reúnem para afrontar a gestão racializada da presença (...) em que a vigilância dos aparatos e profissionais

de segurança seja sempre mobilizada para expressar a repulsa à presença deles” (p. 376).

Existem diferentes formas de disputas por significação dos espaços, como a criação de espaços de valorização das identidades negras, com sentido cultural e político. Como exemplos, podemos citar, em Belo Horizonte, o Festival de Arte Negra (FAN), os encontros Quarteirão do *Soul* e as rodas de capoeira, na Praça 7, o Duelo de MCs embaixo do Viaduto Santa Tereza, a saída das guardas de reinado e congado e muitas outras iniciativas. Trata-se de espaços públicos, ocupados temporariamente por segmentos da comunidade negra, que configuram uma territorialidade marcada pela superposição com outras territorialidades (por exemplo, a dos comerciantes, a dos moradores do entorno, a dos trabalhadores).

Há disputas espaciais, entretanto, que, por serem duradouras, geram marcas permanentes - grafagens espaciais - que se tornam as referências de lugares. Em *Por uma geografia nova*, Milton Santos definiu o espaço como uma acumulação desigual de tempos, o que faz com que algumas configurações espaciais evidenciem articulações entre o passado e o presente das relações raciais. Comunidades negras rurais, urbanas ou comunidades que no passado estavam no espaço rural, mas que foram transformadas em urbanas no processo de expansão da urbanização impulsionado pela industrialização, são incorporadas como força de trabalho no presente - e essa incorporação é, via de regra, desqualificante da mão de obra dessas populações.

A sobreposição de princípios de hierarquização, discutida acima, revela-se plena, e conhecimentos sobre a natureza, técnicas de construção seculares, práticas culturais, costumes, entre outros patrimônios, são desqualificados, o que faz com que comunidades negras sejam absorvidas no movimento de urbanização e transformadas em favelas. Decorre daí a

reativação, através do tempo, de formas e padrões de segregação socioespacial que têm na dimensão racial, entrecruzada com uma série de outros princípios de hierarquização, um elemento crucial para a reprodução das desigualdades.

Algumas comunidades negras vêm reivindicando sua identidade e titulação como quilombos em contexto urbano, num gesto político que revela outras historicidades do processo de formação das cidades como os quilombos: Mangueiras, Manzo Ngunzo Kaiango, Luizes e Souza, na RMBH. Há também as irmandades, guardas de congados e reinados, como a Irmandade Nossa Senhora do Rosário do Jatobá, no Barreiro.

O padrão racializado de segregação socioespacial nas cidades brasileiras é uma importante inscrição das relações raciais no espaço. Em 2007, um estudo detalhado a partir dos dados do Censo do IBGE de 2000 foi feito por Eduardo Rios-Neto e Juliana Riani e mostra, através de mapas das sete maiores cidades do país (Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), a correlação entre a distribuição das concentrações de negros e populações abaixo das linhas de pobreza e indigência. O estudo mostra que os bairros com maior proporção de negros - pretos e pardos - são os mesmos com maior proporção de populações abaixo das duas linhas de indicadores sociais - pobreza e indigência -, evidenciando que pobreza e indigência têm cor, ela é negra e está desigualmente distribuída no espaço das cidades, constituindo um padrão racializado de segregação socioespacial.

No mesmo sentido, vemos que a dimensão racial da segregação, que se materializa na formação de bairros e comunidades, gera também outras expressões espaciais, como nos nomes dados aos lugares que remetem às lutas históricas negras e na homenagem a personalidades negras, por exemplo,

nos bairros e comunidades Dandara, Rosa Leão, Izidora, situados na região Norte de Belo Horizonte.

Há formas e símbolos espaciais que se relacionam com elementos culturais engendrados no passado e que se mantêm e alteram sua configuração espacial, produzindo inscrições no espaço urbano, como as espacialidades de algumas práticas religiosas afro-brasileiras. É o caso do monumento à Iemanjá na Pampulha, onde se realiza uma festa anual, dedicada à senhora do mar, no portal confeccionado pelo escultor Jorge dos Anjos. Realizada anualmente, também a Festa dos Pretos Velhos reúne, no sábado mais próximo do dia 13 de maio, na Praça Treze de Maio, Bairro da Graça, diversos terreiros de Belo Horizonte.

Nesse sentido, fenômenos sociais do passado imprimem marcas espaciais que se mantêm, ou constituem práticas e manifestações que permanecem no tecido social, reconstruindo espacialidades. Fenômenos e ações do presente também imprimem grafias no espaço e, uma vez que a raça é um instrumento de dominação e controle social, as lutas antirracismo também produzem legados e grafias espaciais – como aqui exemplificado –, a nomeação de resistências, os espaços de valorização das identidades negras e outras formas de espacialização do Movimento Negro, em sua diversidade constitutiva.

O espaço urbano numa sociedade que tem a dimensão racial como um princípio regulador de relações, fundamental no desenho estrutural de alocação de riquezas e poder, é pleno de grafagens das relações raciais. Um projeto de Reforma Urbana que efetive o direito à cidade precisa considerar a existência de uma organização espacializada das relações raciais. Assim, a classificação racial define experiências em que aparecem “fronteiras invisíveis”, sentimentos de pertencimento ou repulsa, espaços de valorização da negritude, entre outras marcações constituídas por formas de operação do critério racial

como ordenador das relações e produtor de desigualdades. Por outro lado, as relações raciais grafam o espaço. Por ser o espaço um objeto de disputas culturais e políticas, as relações raciais - o racismo e a luta antirracismo - deixam marcas incontornáveis no espaço.

CAPÍTULO 26

Programa de formação de ativistas sociais na RMBH

Uma experiência

BÁRBARA ANDRADE

CARINA CASTRO

JUNIA FERRARI

JUPIRA MENDONÇA

LETÍCIA NOTINI

MARINA SANDERS PAOLINELLI

RENATO BARBOSA FONTES

TAÍS CLARK

THIAGO CANETTIERI

O Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura da UFMG (Lab-Urb) e o Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH realizaram, entre abril e julho de 2022, o curso de Formação de Ativistas e Agentes Sociais: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, as políticas públicas e o direito à cidade na RMBH. Trata-se de uma iniciativa articulada nacionalmente pelo INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) e as organizações não governamentais Habitat para Humanidade no Brasil, Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), BR Cidades e Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

O projeto foi proposto dada a necessidade de contribuir para o fortalecimento dos canais de participação social e, assim, a qualificação dos processos democráticos de decisão e gestão das temáticas sociais, nas esferas municipal e metropolitana. Os impactos decorrentes do neoliberalismo têm fragilizado as políticas públicas e direitos sociais e trabalhistas, bem como têm afetado diretamente a vida cívica das cidades, o que pode ser observado no encolhimento dos espaços de participação, especialmente das instituições democráticas de representação da sociedade civil (Conselhos municipais, Orçamentos Participativos, dentre outros).

Outra intenção do curso era de que ele pudesse contribuir para o maior envolvimento dos cidadãos e cidadãs na construção, gestão e controle das políticas urbanas e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, bem como nas esferas participativas de um modo geral. Partindo dos princípios da educação popular, o propósito foi desenvolver um ambiente de ensino-aprendizagem compartilhado, permitindo a troca de saberes em linguagem acessível aos grupos participantes. Sendo assim, o objetivo deste capítulo é sistematizar e compartilhar a experiência do curso de Formação de Ativistas e Agentes Sociais

na RMBH, bem como as estratégias e escolhas metodológicas, de maneira a defender o desenvolvimento de um projeto orientado por uma formação horizontal e em diálogo com os movimentos sociais, sensível às distintas demandas e debates da reforma urbana e do direito à cidade nos territórios da RMBH.

Em Belo Horizonte, nas discussões iniciais sobre a formulação do curso e a definição dos temas a serem tratados (a partir da proposta da coordenação nacional), a equipe julgou necessário estimular um debate mais amplo e democrático e incorporou alguns representantes dos movimentos populares. Foram convidadas várias entidades com reconhecida atuação nacional e regional na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade com sede na RMBH. Essa chamada foi atendida pelas seguintes entidades: Brigadas Populares; Coletivo Sementes de Luta; Movimento das Comunidades Populares – MCP; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB; Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM e Movimento de Trabalhadores por Direitos – MTD.

Este colegiado pedagógico mais amplo realizou, entre março e dezembro de 2021, uma série de reuniões preparatórias para organização do curso, definindo perfil dos participantes, temas relevantes e abordagem pedagógica. Foram também realizados três seminários preparatórios de análise de conjuntura, alinhados aos assuntos que seriam abordados no curso. As reuniões e esses seminários ocorreram por meio de reuniões virtuais, em decorrência dos limites impostos pela pandemia da Covid-19, e apontaram as temáticas e os desafios mais urgentes da luta pelas políticas públicas, monitoramento e implementação dos ODS na RMBH. Os temas, conduzidos pelas respectivas organizações, foram os seguintes: planejamento urbano e estrutura socioespacial da RMBH (Observatório das Metrópoles); territórios minerados e disputas (Associação Estadual de Defesa Social e Ambiental);

rodoanel metropolitano (SOS Vargem das Flores); agroecologia, soberania e segurança alimentar (MST e Grupo de Pesquisa AUÊ/UFMG); direitos humanos e advocacia popular (Coletivo Margarida Alves); mobilidade urbana (movimento Tarifa Zero); habitação (Movimento Nacional de Luta por Moradia-MNLM, Brigadas Populares e Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas-MLB); trabalho e economia popular (Movimento das Comunidades Populares-MCP e Movimento dos Trabalhadores por Direitos-MTD); cultura e direito à cidade (Espaço Comum Luiz Estrela).

O curso foi planejado para ocorrer em seis quartas-feiras à noite (três horas) e seis sábados durante o dia inteiro (seis horas), totalizando 54 horas ao todo. Uma preocupação da coordenação foi facilitar, ao máximo, o acesso ao curso para os inscritos. Para isso, a equipe procurou um espaço mais central, e uma parceria foi estabelecida com o Centro de Referência da Juventude da Prefeitura de Belo Horizonte (CRJ), localizado no centro da cidade e com fácil acesso por metrô e/ou ônibus. Além disso, em quatro ocasiões, às quartas-feiras, foi oferecida a opção híbrida (via internet e presencial) para facilitar a presença dos participantes que morassem em regiões mais distantes do centro de BH, ou cujas atividades de trabalho não permitissem chegar a tempo no CRJ.

Uma significativa escolha metodológica, resultado das discussões do colegiado pedagógico, foi a de realizar, aos sábados, os encontros em territórios populares: Ocupação Pátria Livre, Zilah Spósito, Ocupação Eliana Silva e Ocupação Dandara. Uma condição fundamental para isso foi o ônibus disponibilizado pelo curso, saindo da região central até os locais das aulas. No âmbito da organização do curso, optamos pela contratação da alimentação (lanche e almoço) produzida pela cozinha popular de uma das comunidades, como forma de apoiar e fortalecer

ações de geração de renda dentro do próprio grupo. Também coube a uma das organizações populares a gestão da creche, disponibilizada para as mães que quisessem acompanhar o curso levando seus filhos. Essas condições foram propiciadas pelos recursos disponibilizados pela Associação Habitat para a Humanidade, que financiou a realização do projeto no Brasil.

O curso foi divulgado a partir das redes sociais e para algumas lideranças que já tinham alguma proximidade com os organizadores. Foi elaborado um formulário com algumas informações sobre a proposta e com campos a serem preenchidos, como forma de manifestação de interesse. Nessa primeira rodada, 127 pessoas retornaram, e o alcance da divulgação chegou a entidades fora da RMBH, com destaque para a garantia de paridade de gênero (praticamente 60% das pessoas inscritas se declararam do gênero feminino). Como não havia infraestrutura suficiente para todo esse contingente, optou-se por realizar um encontro presencial e um encontro virtual como forma de confirmação da manifestação de interesse. Nessas oportunidades, compareceu um número bem menor de interessados - 48 pessoas -, com as quais o curso foi iniciado no dia 27 de abril de 2022.

Como resultado das reuniões do colegiado pedagógico, buscamos ampliar os temas para além do tradicional debate da moradia, normalmente a problemática que recebe maior atenção nos debates da Reforma Urbana. Isso porque os inscritos no curso possuem uma atuação muito ampla: desde movimentos ambientalistas e de agroecologia (que mesclavam a preocupação com o meio ambiente, com a segurança alimentar e com a economia popular e solidária), passando por movimentos de moradia, pautas indígenas, movimentos LGBTQIA+, funcionários públicos que atuavam em serviços de saúde e assistência social, movimentos culturais e antirracistas, além de forte presença da pauta feminista. Trata-se de uma constelação

de várias lutas, diferentes pautas, que conseguiram se encontrar para trocar experiências e estratégias, compartilhar suas práticas e ações. Muitos inscritos atuavam em mais de um movimento, um indicativo da força de integração das lutas urbanas com um entendimento mais amplo, reforçando que a reforma urbana não envolve só a questão da habitação, mas um amplo panorama de demandas que devem ser conquistadas para a efetivação do direito à cidade. Acreditamos que a representação do universo dos inscritos tenha sido um retrato desse contexto.

A situação decorrente da pandemia da Covid-19, nos anos de 2020 e 2021, obrigou o isolamento social, que resultou no afastamento das ruas e uma conseqüente desmobilização dos movimentos sociais e organizações civis. Era praticamente unânime entre os participantes inscritos a necessidade de retomar as conexões e fortalecer essas redes de ação, com trocas de experiências e saberes, o que enriqueceu muito o curso e fortaleceu o estreitamento dos vínculos entre eles.

Os encontros foram propostos de modo a serem conduzidos por técnicos/pesquisadores e por representantes de movimentos sociais, confluindo múltiplos saberes e priorizando a equidade racial e de gênero, de maneira combinada, garantindo, assim, uma visão diversa e complementar. Foi orientado aos facilitadores que utilizassem uma linguagem menos técnica. Sempre que possível, priorizou-se o arranjo das cadeiras em círculo. Adotou-se, também, como princípio, que os facilitadores conduzissem as discussões de maneira horizontal e democrática, priorizando o debate e a construção do conhecimento de maneira coletiva, a partir de metodologias de ensino ativas. Algumas dinâmicas de grupo foram mobilizadas para garantir maior conexão entre os participantes do curso e explorar outras estratégias de ensino-aprendizagem, a partir de outras linguagens. Um aspecto significativo foi a maior presença de mulheres atuando como

facilitadoras e um equilíbrio entre representantes da academia e de organizações populares na condução dos encontros.

Ao final do curso, foi feita uma avaliação, por meio de questionário respondido pelos participantes, em que podem ser destacadas as seguintes questões: às perguntas sobre onde e de que forma os conhecimentos adquiridos serão aplicados, a maioria destacou a própria atuação política e que os conhecimentos adquiridos seriam aplicados nos respectivos territórios, em estratégias e nas formas de mobilização e organização social, com compartilhamento das informações adquiridas no curso, como os direitos e temas das políticas públicas. Em outra questão, que permitiu resposta livre, foi perguntado se houve dificuldades em acompanhar o curso e quais foram elas. Aqueles que descreveram impedimentos apontaram conflitos de agenda, especialmente de outros compromissos de ativismo. Por fim, sobre em que o curso pode melhorar, as respostas apontaram para a necessidade de encaminhar os textos com os conteúdos das aulas com maior antecedência e solicitaram maior tempo de curso, com aulas e módulos para dar conta de outros temas e debates.

O trabalho final do curso consistiu na elaboração, em grupos, de propostas para alteração, ampliação, defesa ou fortalecimento de políticas e programas já existentes que possam promover a reforma urbana mais inclusiva e coerente com o direito à cidade e com os ODS, a partir de temas sugeridos pelos próprios participantes. Os temas trabalhados foram: meio ambiente e agroecologia; habitação; políticas culturais, direitos e população tradicional.

O curso foi uma grande oportunidade de troca de experiências e saberes entre os participantes, facilitadores e equipe organizadora¹⁵¹. O resultado mais concreto foi a formação

¹⁵¹ O material do curso encontra-se disponível em: <https://www.laburb-ufmg.net/curso-formacao/>

de uma nova rede de ativistas sociais na RMBH, atuando numa enorme diversidade de pautas. As trocas continuam acontecendo com ações de apoio mútuo e compartilhamento de informações. Além do grupo virtual, onde os integrantes divulgam agendas em Belo Horizonte relacionadas aos conteúdos trabalhados, diversos participantes se encontram em atos, seminários, feiras e palestras, compartilhando informações e vivências voltadas para a defesa e construção do direito à cidade. Esse desdobramento mostrou a importância de uma concepção mais abrangente sobre a reforma urbana: as várias lutas (e os ativistas) se mesclaram e ultrapassaram a forma usual de tratamento das pautas. Trata-se de uma noção de reforma urbana mais atualizada e adequada para o momento presente, com um forte viés propositivo diante da urgência e da necessidade das transformações em nossas metrópoles. Dessa maneira, a conclusão do curso teve um significado importante para nós, enquanto equipe proponente: a missão de continuar em diálogo, ampliando a troca de saberes e fortalecendo as redes de ativistas para, assim, compreender as transformações e as novas realidades das várias lutas. Entre os participantes, existe a demanda por novas atividades desta natureza, veiculadas pela universidade e que deem continuidade às discussões. Essa percepção levou à construção de possíveis desdobramentos que garantam a permanência dessa iniciativa, como a submissão de um projeto em análise na Fapemig para financiamento de oficinas itinerantes, de modo a reproduzir e ampliar a experiência do curso, além do III Fórum de Desenvolvimento Metropolitano, realizado no dia 24 de setembro de 2022.

Estamos diante de um momento de retrocesso. No entanto, se as cidades estão mais sujeitas à inserção das forças que promovem o neoliberalismo, esse processo não ocorre sem resistência e sem uma transformação nos próprios movimentos de resistência. Aqui, devemos ler resistência não apenas como

um ato passivo de “reagir à ação de outrem”, mas um ato criativo e ativo de criação do novo: re-existências. Estamos vendo uma ampliação da diversidade das pautas e do alcance que a temática do direito à cidade promove. Por uma necessidade objetiva de transformação sentida pelas pessoas na metrópole, as várias lutas se mesclam numa complexa confluência de lutas pelo direito à cidade. Entendemos ser papel da universidade pública colaborar para fortalecer essa rede nas lutas pela efetiva democratização da vida urbana com qualidade e dignidade.



DIRETRIZES, DEMANDAS E CONSTRUÇÕES

Pela efetivação do direito à cidade

As nossas metrópoles passaram por profundas transformações nos últimos anos. É, portanto, coerente acreditar que as demandas dos movimentos sociais envolvidos na construção da reforma urbana também se atualizaram. Considerando a necessidade de acompanhar esse movimento, o núcleo da Região Metropolitana de Belo Horizonte do Observatório das Metrôpoles organizou uma série de ações para construir, coletivamente aos vários movimentos e entidades no campo progressista das lutas urbanas, espaços de discussão sobre o futuro da reforma urbana, acolhendo possíveis diretrizes para a efetivação do direito à cidade. Uma dessas ações foi o **III FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO**, realizado no dia 25 de setembro de 2022, com o tema: **REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE NA RMBH**. Nas páginas a seguir estão sintetizadas as conclusões desse encontro e são apontados alguns caminhos possíveis para as nossas metrópoles.

No Fórum, foram elaboradas coletivamente propostas para uma agenda política da reforma urbana em direção à efetivação do direito à cidade na RMBH. Organizados em cinco oficinas temáticas – participação social, mobilidade, cultura e

diretrizes, demandas e construções

pela efetivação do direito à cidade

direitos humanos, agroecologia e meio ambiente, habitação –, os participantes, a partir de um breve diagnóstico da realidade atual, elaboraram propostas e sugestões para a construção de uma metrópole justa, igualitária e democrática.

Entendemos que a qualidade de vida nas nossas metrópoles caiu drasticamente nos últimos anos, e a crise urbana aprofundou desigualdades históricas e estruturais na nossa sociedade. Esse contexto deve ser revertido a partir de uma ampla articulação da sociedade civil, com especialistas e a universidade. Esse singelo esforço aponta para essa direção.

Participação social

Para participar, é preciso que o Estado garanta uma série de condições que não são satisfeitas: remunerar essa atividade; promover a participação social não apenas nos espaços institucionais, mas também nos mais próximos à população; facilitar o entendimento das discussões a partir do uso de linguagens e temáticas mais acessíveis e próximas à realidade da população. Para isso, são propostas as seguintes diretrizes:

- **Garantir as condições para a participação social:** as políticas públicas para a garantia da participação social devem ser desenvolvidas no sentido de: (i) garantir remuneração para indivíduos de baixa renda que se envolvam em processos participativos por meio da criação de um “Fundo de Participação Social”; (ii) garantir creche para que mães possam participar dos espaços; (iii) promover processos de formação contínuos das instituições e funcionários que atuem nos espaços de participação, para ampliar a democratização e a participação; (iv) incluir cursos sobre participação, cidadania e democracia na grade curricular do Ensino Médio.

- **Expandir e descentralizar a participação** – é preciso que se ampliem, se expandam e se descentralizem os espaços de participação para locais mais próximos das pessoas. Para que isso se efetive, é possível aprender com outras experiências exitosas, como as políticas de assistência social e de saúde.
- **Desenvolver linguagem e pertencimento para quem participa** – deve-se desenvolver uma linguagem mais coerente com o perfil de quem participa, ampliando-a para formas mais inclusivas de proposição nos debates. Isso deve ser feito por meio de formatos de participação que estimulem o pertencimento e o envolvimento das pessoas, com a utilização de manifestações artístico-culturais, e os resultados das esferas participativas devem produzir resultados concretos para os indivíduos.
- **Participar na elaboração de políticas urbanas e no acompanhamento a partir do cotidiano popular** – é importante conceber a participação como algo que considera profundamente o cotidiano vivido pela maioria da população – de modo que não seja reduzida a um momento excepcional desses espaços convidados. É preciso que o Estado crie as condições para uma participação popular continuada que possa acompanhar e avaliar as políticas públicas.
- **Ampliar a cultura de participação para além dos espaços institucionais** – estamos acostumados a entender que participação se resume à esfera da participação social nos espaços institucionais promovidos pelo Estado. Ampliar a cultura da participação para outros espaços fora do Estado pode ser uma forma de fortalecer a cultura da participação, fazendo o seu valor ser reconhecido socialmente.

diretrizes, demandas e construções

pela efetivação do direito à cidade

Direitos humanos, cultura e populações tradicionais

As diretrizes propostas nessas temáticas visam a descentralizar espaços culturais, garantir a diversidade e valorizar os saberes populares e tradicionais.

- **Desburocratizar e descentralizar os editais de cultura e promover formações sobre os meios de participação**, a fim de simplificar e criar acesso às fontes de financiamento e divulgação. Diante do contexto atual, no qual a cultura tornou-se alvo do conservadorismo, essa pauta é de extrema importância e vem sendo apropriada por diversas vertentes, pois fortalece outras lutas.
- **Aumentar os recursos para editais de cultura descentralizados**, garantindo equidade entre todas as regionais de Belo Horizonte e municípios da região metropolitana, valorizando as diversas expressões artístico-culturais.
- **Promover políticas de valorização e apropriação dos centros culturais**, muitas vezes subutilizados por falta de conhecimento da própria população.
- **Fomentar a educação patrimonial e expandir/descentralizar as políticas patrimonial e territorial** para valorizar a memória e os saberes das comunidades tradicionais.
- **Incentivar as artes e outras manifestações culturais ligadas às populações tradicionais** (caiçaras, ciganos, extrativistas, povos indígenas, pescadores artesanais, povos de terreiro, quilombolas, dentre outras), difundindo saberes e cultura.
- **Aliar, de maneira mais efetiva, cultura/arte, geração de renda e economia popular**, gerando desenvolvimento econômico e fomento à economia local.

- **Promover ações voltadas para a difusão dos direitos humanos e da liberdade religiosa** no combate à barbárie da desinformação, garantindo o pluralismo religioso e a defesa da nossa riqueza cultural e das diferentes vertentes existentes.
- **Reconhecer as várias formas de cultura urbana como formas legítimas de expressão**, tais como o pixo, o break, o rap, o hip-hop, o grafite e o funk, entre outras, contribuindo com a valorização dessas manifestações que se apropriam do espaço urbano para fortalecer a liberdade de expressão.
- **Reconhecer os direitos e territórios urbanos das populações tradicionais**, garantindo o respeito e a defesa dos locais de moradia desses grupos.

Habitação

As diretrizes propostas para o tema da Habitação buscam o respeito às particularidades e à diversidade, a desmercantilização da moradia e a construção de uma política organizada nas várias esferas públicas (municipal, estadual e federal).

- **Tornar a habitação uma política de Estado** e descentralizar o poder da Caixa Econômica Federal e das construtoras.
- **Investir na política habitacional com recursos públicos a fundo perdido, ou seja, sem perspectiva de retorno para o governo, em todas as esferas** (municipal, estadual e federal).
- **Aumentar a diversidade das políticas habitacionais e das formas de posse e propriedade nas quais se baseiam**, introduzindo e fortalecendo outras modalidades para além da casa própria.

diretrizes, demandas e construções
pela efetivação do direito à cidade

- **Promover o acesso ao financiamento habitacional para maior variedade de tipologia das moradias**, abrindo a possibilidade para aquelas que empreguem técnicas construtivas diversas.
- **Promover maior flexibilidade nas classificações financeiras e familiares nos financiamentos habitacionais.**
- **Extinguir os sorteios para acesso às políticas habitacionais** e basear a lógica de alocação em critérios definidos pelos Conselhos Municipais de Habitação.
- **Retomar e atualizar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).**
- **Melhorar a qualidade urbana nos bairros populares periféricos**, localizados nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
- **Aumentar a empregabilidade nas cidades dormitório**, já que moradia e geração de renda não podem ser compreendidas de maneira descolada.
- **Incentivar a economia solidária, a produção de alimentos e a geração de renda** nos bairros e moradias populares.
- **Priorizar o investimento em melhoria de habitações já existentes** em detrimento da construção de novas, direcionando a política para a qualificação do estoque atual de moradias.
- **Assegurar a posse e melhorar a qualidade urbana em parcelamentos irregulares e ocupações urbanas**, por meio de uma revisão e alteração da Lei 13.465, de 2017.
- **Priorizar a localização das famílias atendidas pela política habitacional próximo ao local de origem**, onde já existem vínculos sociais e relações de vizinhança estabelecidos.

- **Produzir dados sobre a população que tem demandas habitacionais quanto ao território de origem, raça e gênero**, a fim de qualificar o perfil do déficit e trabalhar de maneira mais efetiva para esses grupos, considerando a diversidade de classe, gênero e raça na compreensão do déficit e no acesso às políticas públicas.
- **Criar programas específicos para determinadas faixas etárias**, como, por exemplo, a população idosa, que tem mais dificuldade de arcar com financiamentos longos.
- **Capacitar os Conselhos Municipais de Habitação e alterar a sua composição, ampliando a participação popular.**
- **Criar um Conselho Metropolitano de Habitação** que atue em escala metropolitana e articule os Conselhos Municipais de Habitação.
- **Incentivar a criação de redes e fóruns na escala da Região Metropolitana de Belo Horizonte**, formando os participantes como cidadãos metropolitanos, a fim de fortalecer a organização popular e a influência de suas demandas nos conselhos institucionais.
- **Alterar a perspectiva tributária e criar condições para que associações comunitárias de bairro e movimentos sociais possam ter CNPJ sem serem cobrados com tarifas inviáveis à manutenção de sua existência e finalidade**, pois exigências financeiras descabidas a tais organizações populares, que já sobrevivem com recursos muito reduzidos e não possuem fins lucrativos, têm gerado um bloqueio à participação popular em conselhos, instâncias participativas e acesso a editais.
- **Promover atividades de formação, troca e organização com a pauta do direito à moradia no espaço da universidade, com o apoio do Observatório das Metrópoles.**

Mobilidade

As diretrizes aqui propostas têm em vista que a mobilidade urbana é essencial para efetivação do direito à cidade.

- **Instituir o passe livre universal.** O transporte é um direito social e deve ser garantido pelo Estado como uma política pública para a livre circulação das pessoas na cidade, garantindo a efetivação do direito à cidade, acesso a lazer e cultura e aos espaços públicos. A implementação do passe livre, como objetivo central de uma política de acessibilidade econômica ao transporte, pode ser concretizada progressivamente com medidas como a instituição de um fundo metropolitano para subsidiar o custo da operação do sistema e garantir o direito à cidade da população, especialmente aos mais vulneráveis, ou a criação de um bilhete único de abrangência metropolitana.
- **Integrar os transportes municipais e metropolitanos.** A vida metropolitana depende de uma circulação intensa de pessoas. É preciso que diferentes modos estejam integrados espacialmente na região, garantindo o deslocamento seguro, autônomo, acessível e democrático às infraestruturas de transporte. Particularmente, os espaços do ônibus, das estações e do metrô devem ser mais bem adaptados, garantindo acessibilidade para pessoas com dificuldade de locomoção, com deficiência, grávidas, entre outras.
- **Melhorar os meios de transporte público.** A frota de ônibus e os trens do metrô devem ser atualizados a partir de financiamento de transportes mais modernos e mais sustentáveis, oferecendo veículos maiores e com maior número de assentos. O comércio em ônibus e metrôs deve

ser regulamentado, garantindo dignidade para as pessoas que trabalham com essa atividade.

- **Melhorar os pontos de ônibus, as estações e as alternativas de descida.** Os pontos de ônibus devem ser acessíveis e com proteção contra o sol e a chuva, com informações sobre as rotas e as chegadas dos ônibus; as estações devem ter a acessibilidade garantida para todas e todos, e é preciso permitir que as mulheres que utilizem ônibus durante a noite possam requisitar parada fora do ponto.
- **Estimular o uso dos modais não motorizados.** Considerando a urgência das mudanças climáticas, é preciso que as cidades estimulem o uso dos modais não motorizados, como as bicicletas. É preciso que exista integração entre os diversos modos de transporte para as viagens longas, especialmente metropolitanas. É necessário ampliar as ciclovias nas cidades, bem sinalizadas, integradas com estações públicas de bicicletas e com medidas educativas para os motoristas. Para maior utilização desses modais, é preciso aumentar a qualidade paisagística e o conforto climático da cidade, com arborização e com ciclovias em áreas de proteção ambiental às margens de cursos d'água.
- **Ampliar o transporte sobre trilhos.** Propõe-se reabilitar as linhas férreas para o transporte público, ampliando o metrô e o número de estações, articulando-as com a realidade dos pedestres e dos fluxos de pessoas.
- **Democratizar o acesso às informações sobre os transportes públicos.** É preciso garantir informações acessíveis para todas e todos interessados, com a utilização de diversas linguagens e meios comunicativos, em ampla campanha metropolitana e municipal para conhecer o funcionamento do transporte público, as políticas públicas de mobilidade

diretrizes, demandas e construções

pela efetivação do direito à cidade

e as possibilidades de deslocamento como forma de apropriação social do debate sobre a mobilidade.

- **Associar políticas de mobilidade urbana com acesso à cultura.** É importante que a mobilidade urbana seja assumida como um meio de acesso à cultura por todas e todos. Assim, é preciso que se garantam itinerários para locais de promoção de cultura, parques e eventos, estendendo os horários de funcionamento aos sábados e domingos. É possível criar eventuais circuitos alternativos para melhorar o acesso a diferentes locais da RMBH, fomentando o turismo metropolitano regional, por exemplo.

Meio ambiente e agroecologia

A produção agrícola nas cidades está intimamente ligada ao meio ambiente saudável e também à segurança alimentar. Para isso, é proposto:

- **Garantir terras e recursos hídricos para a agricultura familiar e urbana.** Terra e água são bens fundamentais para o fortalecimento de práticas e experiências agroecológicas. É pertinente considerar a produção da agricultura familiar em terrenos rurais, periurbanos e mesmo urbanos, como uma forma de geração de renda para as famílias e de garantia da sustentabilidade ambiental nas metrópoles, devendo-se garantir terras e recursos hídricos para essa produção, com zonas previstas nos Planos Diretores Municipais e no Plano Metropolitano, sendo objeto prioritário de políticas públicas. Além disso, esses elementos são fundamentais para a reprodução social dos indivíduos, famílias e comunidades e devem ser preservados.

- **Criar um instrumento urbanístico para estimular a produção agroecológica, a cobertura vegetal e o uso otimizado das águas.** Assim como há o IPTU progressivo para terrenos e construções que não cumprem sua função social, sugere-se a criação de um IPTU regressivo para reduzir o IPTU em terrenos que abriguem produção agroecológica, que ampliem sua cobertura vegetal e que garantam uso sustentável das águas.
- **Incentivar as logísticas de escoamento e distribuição dos pequenos produtores.** Para que a produção de agricultura familiar e urbana seja viável economicamente, é preciso superar o gargalo da distribuição. Isto significa que o Estado deve incentivar e desenvolver redes de escoamento,
- **Garantindo a distribuição dos produtos, com estratégias combinadas,** como a realização de feiras, inclusive feiras descentralizadas, com a política de compra institucional das produções (como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar), adquirindo alimentos desses produtores, inclusive para criar bancos de alimentos, como forma de controle dos preços, remuneração dos produtores e ainda para garantir a segurança alimentar de grupos vulneráveis.
- **Ampliar o debate sobre proteção ambiental, sustentabilidade e agroecologia nas escolas da rede pública.** Para que a questão ambiental assuma a relevância que merece, é preciso que se forme, desde a infância, uma consciência ambiental e sustentável. Para isso, propõe-se a ampliação de debates sobre o assunto em escolas da rede pública, convidando produtores e ambientalistas, envolvendo projetos transdisciplinares e contando com a participação de pais e familiares nos projetos pedagógicos ambientais.

diretrizes, demandas e construções
pela efetivação do direito à cidade

- **Estimular a organização comunitária territorial para a defesa ambiental.** A defesa ambiental deve partir da base. Para tanto, deve-se estimular, inclusive com recursos e processos de formação, a organização comunitária de base para garantir a preservação do meio ambiente, de forma integrada às necessidades sociais dos grupos que moram ou produzem nas regiões e entorno. Fortalecer essa rede contribui também para que se amplie o acesso à alimentação adequada e de qualidade da população metropolitana, assim como auxiliar a construção coletiva em torno de alguns temas importantes identificados, como a precificação, distribuição e formas de comercialização da produção agroecológica.
- **Fortalecer a assessoria técnica em agroecologia.** Para garantir o crescimento da produção agroecológica, é preciso investir para fortalecer, ampliar e disseminar as assessorias técnicas desde a produção, passando pela precificação, pela distribuição e pela comercialização.

**Participantes do III Fórum de Desenvolvimento Urbano:
reforma urbana e direito à cidade na RMBH**

Alessandra Assis
Aline Aparecida Silva
Ana Carolina Maria Soraggi
Ana Carolina S.B. Costa
Ana Lídia de Paula Santos
Ana Luiza Pereira de Freitas
Ana Marcela Ardila Pinto
Anderson de Souza Chagas
André Mourthé de Oliveira
André Tiné Gimenez
Anne Elly Pereira Fonseca
Bárbara Contarini Benedito Ferreira
Bárbara Moreira de Andrade
Beatriz Cinque Ferreira
Bruna Marinho Sampaio
Carina Castro Pedro
Carolina Paiva Rungue
Cauan Bittencourt Lana
Clarissa Cordeiro de Campos
Davi Rodrigues dos Santos
Dimas Alberto Gazolla
Divino Campos
Edneia Aparecida de Souza
Eduardo Henrique da Rocha Carvalho
Elias Mota Vasconcelos
Elza Russo
Erick Vinicius Pereira Lopes
Gabriela Araújo Cangussu
Gabriela Resende Coelho
Gabriele Minuci França
Gleicielle Cristina Santos
Guilherme Carvalho de Almeida Silva
Isabel Mayumi Garcia Zerbinato
Isabella Domiciano Lima
Isabella Flach Gomes
José Camilo Carlos Júnior
Junia Ferrari
Jupira Gomes de Mendonça
Laís Grossi de Oliveira
Larissa da Silva Lellis
Laryssa Kele Silva Tércio
Leonardo de Jesus da Silva
Leticia Faria dos Santos Gomes
Luana Dias Alves
Lucas Ferraz Vilela
Lucas Yuri Alves Zanatta
Luciana Corrêa do Lago
Luciana T. de Andrade
Luciano José Silva
Luísa César Gonçalves Almeida
Luiza Rodrigues Jovino da Silva
Magno Robério Gonçalves Almeida
Maria Luiza Souza Teixeira
Mariana Bubantz Fantecelle
Mariana Costa de Souza
Matheus Guilherme Tavares Araújo
Otávio Augusto Carvalho Rabelo
Pedro Arles Fernandes Garcia
Pedro Triani Matos de Freitas
Rafaela dos Reis Nonato
Renata de Leorne Salles
Renato Barbosa Fontes
Rogério Palhares Zschaber de Araújo
Sabrina Gonçalves de Oliveira
Simone Parrela Tostes
Taís Freire de Andrade Clark
Tânia Maria Teixeira Nakamura
Thaís Mayara Silva Santos
Thiago Canettieri
Valeska Drummond
Victor Gabriel de Souza Lima Alencar
Vitória Mayume Murata

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

LISTA DE AUTORES

Alexandre Magno Alves Diniz

Graduado em Publicidade e Propaganda pela PUC-Minas, Mestrado em Geografia - Kansas State University (EUA), Doutorado em Geografia - Arizona State University (EUA) e Pós-Doutorado em Geografia - McGill University (Canadá). Foi pesquisador visitante na Université de Lille (França), Curtin (Austrália) e Texas State University (EUA). Atualmente é professor adjunto IV do Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-Minas. Tem experiência na área de Geografia Humana, atuando principalmente nos seguintes temas: Geografia do Crime e da Violência, Geografia Urbana e Geografia Regional.

Ana Carolina Maria Soraggi

Arquiteta e urbanista. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU-UFMG). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (2012) pelo NPGAU-UFMG. Especialista em Planejamento Ambiental Urbano (2007) pelo Instituto de Educação Continuada (IEC)/PUC Minas. Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2005) pela PUC Minas. Consultora e pesquisadora do Instituto de Estudos Pró-Cidadania - PRÓ-CITTÀ. Pesquisadora do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb)/EA-UFMG e do INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH. Experiência nas áreas de serviços públicos, consultoria, docência e pesquisa, com ênfase em planejamento e desenvolvimento urbano e regional, gestão territorial, legislação urbanística, política urbana e política habitacional.

Ana Clara Vargas de Melo

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Durante a graduação, participou de pesquisas a respeito da Governança Metropolitana na RMBH e também sobre Ordenamento territorial e conservação ambiental.

Ana Laura Souza Vargas

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU-UFMG). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Integrante do grupo de pesquisa Cosmópolis (UFMG/CNPq) e do Núcleo de Estudos Sociopolíticos da PUC Minas (Nesp/PUC Minas), no grupo de ensino e pesquisa Espaço Público. Voluntária no Conselho Comunitário Unidos pelo Ribeiro de Abreu (COMUPRA) e no Movimento Deixem o Onça Beber Água Limpa. Atua na gestão de projetos comunitários na área de agroecologia urbana e em atividades de mobilização social em territórios vulneráveis em Belo Horizonte e Região Metropolitana.

Ana Marcela Ardila Pinto

Professora de sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos Urbanos (Ceurb) da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em Sociologia - Universidad Nacional de Colombia (1998), mestrado em Sociologia - Universidad Nacional de Colombia (2004) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011). Foi consultora da Prefeitura de Bogotá, Colômbia, durante 10 anos, na formulação de planos de infraestrutura e equipamentos urbanos, assim como na avaliação de políticas urbanas. Participa das redes de pesquisa Intalin.lac (<https://intalinc-lac.com/>), do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH e do Grupo Mobilidades e Acessibilidades. Tem experiência de pesquisa, docência e extensão na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia urbana na América Latina, atuando principalmente nos seguintes temas: mobilidade urbana, acessibilidade urbana, espaço público e política urbana.

André Mourthé de Oliveira

Graduado em Economia pela Universidade Federal de Viçosa, com mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor associado do departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto. Tem atuado em ensino e pesquisa nas seguintes áreas: reestruturação produtiva, economia do trabalho, história econômica e desenvolvimento econômico. Desde o final dos anos 1990 vem atuando junto ao INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH, com pesquisas que abordam economia metropolitana e desenvolvimento regional, com enfoque nas mudanças da base produtiva e mercado de trabalho. No âmbito da microrregião dos Inconfidentes o enfoque da pesquisa recai sobre mineração e desenvolvimento local.

André Veloso

Doutorando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Mestre em Geografia pelo IGC/UFMG, área de concentração “Organização do Espaço”, linha de pesquisa “Produção, organização e gestão do espaço” defendeu a dissertação intitulada “O ônibus, a cidade e a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na formação do espaço”, que recebeu menção honrosa no X Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional” de dissertações de mestrados da ANPUR (2017). Graduado em Ciências Econômicas na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG em 2012, estudou também na Universidade do Minho, em Braga, Portugal, pelo programa de intercâmbio da UFMG. Foi bolsista do grupo de pesquisa em Economia da Ciência e da Tecnologia desta instituição, tendo atualmente se dedicado a área de Planejamento Urbano e Regional. Foi estagiário da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

lista de autores**Bárbara Andrade**

É estudante de Arquitetura e Urbanismo na UFMG, Bolsista de Extensão no Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb/EA-UFMG).

Bárbara Lúcia Pinheiro França

Geógrafa, mestre e doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais, com estágio doutoral sanduíche pela Faculdade de Geografia e História da Universitat de Barcelona (Espanha). Atuou como professora de Geografia, no Ensino Fundamental, Médio e Ensino Superior. Ativista ambiental. Atuou como pesquisadora Pós-Doc CNPq no Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb) da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG e como pesquisadora Pós-Doc Capes no Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-graduação em Geografia e Tratamento da Informação Espacial da PUC-Minas. Atuou entre 2016 e 2020 como professora voluntária no Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG. Atua principalmente em temas relacionados a planejamento de regiões metropolitanas e estudos relacionados conflitos socioespaciais.

Carina Castro

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável (2019), ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em engenharia de produção mecânica pelo Centro Universitário de Sete Lagoas (2016) com período sanduíche na University at Buffalo, State University of New York (2014 - 2015). É pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH e faz parte dos grupos de pesquisa Indisciplinar (CNPq/UFMG) e Lab-Urb (EA-UFMG). É também parceira do BrCidades. Seus temas de pesquisa são os movimentos populares de luta pela moradia, as ocupações urbanas verticais e a economia popular solidária.

Carlos Alberto Rocha

É economista e possui mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1994) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2000). Realizou estágio pós-doutoral no Instituto de Governo e Políticas Públicas-IGOP da Universidade Autônoma de Barcelona. É professor e pesquisador do Departamento de Ciências Sociais e da Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (mestrado e doutorado). Tem experiência na área de Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, reforma do estado, descentralização, federalismo e relações intergovernamentais, políticas sociais, democracia.

Carolina Maria Soares Lima

É técnica em comunicação pelo SENAI-MG (2015), geógrafa pela UFMG (2019), mestre em geografia pela UFMG (2021), especialista em Políticas Sociais pela Estácio de Sá (2021) e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG, com previsão de conclusão em 2026. Compõe o Observatório da Diversidade Cultural (Universidade do Estado de Minas Gerais), o grupo PRÁXIS da UFMG e é bolsista de desenvolvimento tecnológico e industrial - C no INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH, na pesquisa Risco e Sustentabilidade nas Metrôpoles Brasileiras. Colabora, também, com o Postsecular Architecture Research Network, com base na Universidade de Sheffield. Suas atividades de pesquisa se relacionam às dinâmicas urbanas e às práticas sociais no espaço urbano, com foco para a compreensão da produção cultural na metrópole.

Clarissa Campos

É professora adjunta do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e pesquisadora nos grupos Cosmópolis (UFMG) e Observatório Urbano de São João-del-Rei (UFSJ). Possui Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2005), com Especialização em Arquitetura e Engenharia de Estabelecimentos de Saúde pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP-MG, 2008), Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP, 2013) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG (2020). Foi Guest Doctoral Student no Institute for Housing and Urban Research (IBF), Uppsala University, Suécia, entre 2018-2019 e realizou estágio Pós-Doutoral nessa mesma instituição em 2022. Atualmente desenvolve pesquisa de Pós-Doutorado em Arquitetura e Urbanismo na UFMG. Suas atividades de pesquisa concentram-se nos movimentos sociais urbanos cuja principal forma de ação é a ocupação de terrenos e edifícios abandonados no contexto de lutas pela habitação e pelo direito à cidade. Em especial, tem focado no estudo de contra-mapeamentos para construção de narrativas próprias e legitimação de movimentos urbanos.

Cláudia Júlia Guimarães Horta

Graduada em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988); mestre e doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995 e 2005), é pesquisadora plena da Fundação João Pinheiro, onde atuou como docente e Diretora Adjunta na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Realizou estágio pós-doutoral na Universidade de Oxford no Departamento de Políticas Sociais e Intervenções (2011-2012), Inglaterra, e é pesquisadora associada ao INCT Observatório das Metrópoles/Núcleo RMBH. Suas áreas de pesquisa incluem a demografia e a estatística, atuando principalmente com indicadores sociais, fecundidade, mortalidade, migração, condições de vida e desenvolvimento humano.

Daniel Medeiros de Freitas

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela PUC Minas, especialização, mestrado e doutorado pela Escola de Arquitetura da UFMG. É professor adjunto do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG e professor do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG - NPGAU. Atua em pesquisa relacionada à leitura do lugar, projeto e planejamento urbano e Grandes Projetos Urbanos. É co-coordenador do grupo de pesquisa PRAXIS-EA-UFMG e participa dos Grupos de Pesquisa TRAMA Laboratório de Projeto e Planejamento Urbano e do INCT Observatório das Metrópoles/Núcleo RMBH.

Daniela Abritta Cota

É arquiteta e urbanista (UFMG), mãe, doutora e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem pós-doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. É docente do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ. Foi a primeira colocada no VII Prêmio Brasileiro de Política e Planejamento Urbano e Regional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Atua, principalmente, nas seguintes temáticas (ensino, pesquisa e extensão): política urbana e habitação; cidade, gênero e interseccionalidades; planejamento urbano, gestão urbana e agentes produtores do espaço urbano. É integrante do Observatório Urbano de São João del-Rei.

lista de autores**Elisa Porto Marques**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (2019) e em Comunicação Social (2008), ambas pela UFMG. É mestre pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG (2022). Integrante do grupo de pesquisa Cosmópolis (UFMG/CNPq), realiza pesquisa nos campos da teoria urbana e ecologia política, acerca de imaginários e experiências cotidianas relacionados à ideia de natureza. Tem experiência na área de planejamento urbano, com ênfase em águas urbanas. Participa como conselheira do Subcomitê de Bacia Hidrográfica Ribeirão Onça (2019-atual).

Gabriela Resende Coelho

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. É mestranda em Arquitetura e Urbanismo na UFMG (NPGAU-UFMG) e pesquisadora no Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb/EA-UFMG) e no INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH.

Isabella Flach Gomes

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG), com especialização em Historiografia e Memória pela PUC Minas, mestre e doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Pesquisadora do Cosmópolis (UFMG/CNPq) e participante do Grupo de Estudos sobre Natureza, Violência e Ecocrítica (NAVE), atuando nos temas do acontecimento urbano e da ecocrítica.

João Tonucci

Professor Adjunto de Estudos Urbanos e Regionais no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/FACE/UFMG), e Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo na mesma universidade (NPGAU/UFMG). Realizou pós-doutorado no Center for Urban Studies da University of Amsterdam (CUS/UVA), e é pesquisador associado ao INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH e pesquisador afiliado ao City Institute da York University (CITY), em Toronto. Suas áreas de pesquisa incluem desenvolvimento urbano, urbanização extensiva e periférica, política fundiária, regulação do uso do solo, mercados imobiliários, governança metropolitana, informalidade habitacional, comuns urbanos, economia popular e direito à cidade. Possui experiência em coordenação de projetos de extensão em planejamento urbano, desenvolvimento regional e economia solidária.

João Vitor Leite Rodrigues

Bacharel em Ciências Econômicas pela UFMG e mestrando em Geografia pelo IGC/UFMG. Pesquisador associado do INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH e pesquisador voluntário no Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (LabUrb/EA-UFMG). Tem atuação e interesse nas áreas de estudos urbanos, finanças públicas e financeirização das políticas urbanas.

Júlia Birchal Domingues

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFGM), mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Desenvolveu pesquisa sobre representações do rural e do urbano na literatura e sobre planejamento urbano participativo. Possui experiências na academia, na mobilização e assessoria de movimentos sociais urbanos e na administração pública municipal, com atuação nas áreas de política urbana, instrumentos urbanísticos e gestão democrática no planejamento urbano.

Juliana Nazaré Luquez

Docente no Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFGM). Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em Geografia pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa na Université de Paris Sorbonne IV (Maison de La Recherche/ENeC). Tem experiência em estudos urbanos e regionais, com ênfase em espaços metropolitanos, espaços populares, espaços fronteiriços; planejamento urbano; cidade, urbano e ensino. Vinculada ao Laboratório de Estudos Regionais em Geografia (LERGEO/USP) e ao INCT Observatório das Metrópoles/Núcleo RMBH, desenvolve pesquisa sobre rupturas e continuidades socioespaciais; produção e reestruturação do espaço; periferação, espoliação e segregação urbanas.

Junia Ferrari

Professora do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pelas Faculdades Metodistas Integradas Izabela Hendrix (1990); Especialização em Temas Filosóficos (2001) pela Faculdade de Filosofia Ciências Humanas da UFMG (FAFICH-UFMG) e em Revitalização Urbana e Arquitetônica (2005) pela EA-UFMG. É mestre em Arquitetura e Urbanismo (2009) e doutora em Arquitetura e Urbanismo (2017), ambos pelo Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da EA-UFMG. Realizou estágio doutoral com período sanduíche junto ao Grupo Gestual (2015) da Universidade de Lisboa (Portugal) com Bolsa Capes - Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior. É Líder do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb/EA-UFMG) e pesquisadora do Núcleo RMBH do Observatório das Metrôpoles (INCT/MCTI/CNPq). Possui experiência na área de Planejamento Urbano e Metropolitano e atua nos temas: teoria urbana, políticas urbanas, associativismos, práticas sociais compartilhadas e territórios minerários.

Jupira Mendonça

Professora Titular aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais, atualmente vinculada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma universidade. Possui graduação em Arquitetura pela UFMG (1976); especialização em Urbanismo pela UFMG (1977) e em Aprendizado e Desenvolvimento, pela Unicamp (1987); mestrado em Arquitectura - Investigación y Docencia en Urbanismo pela Universidad Nacional Autónoma de México (1990) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002), com Bolsa Sanduíche na Columbia University, NY/USA. Concluiu estágio pós-doutoral na University of Toronto, em julho de 2007, onde desenvolveu pesquisa sobre governança metropolitana. Em agosto de 2018, concluiu estágio pós-doutoral no IPPUR/UFRJ, desenvolvendo estudos comparativos sobre as metrópoles brasileiras. É Pesquisadora do CNPq. É uma das coordenadoras do Núcleo RMBH do INCT/Observatório das Metrôpoles.

Laís Grossi de Oliveira

Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da UFMG, bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, mestre pelo Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Integra desde 2013 a Associação Arquitetas Sem Fronteiras ASF-Brasil e é pesquisadora no INCT/Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH e no Lab-Urb na UFMG. Atua sobretudo em temáticas relativas a ativismos e movimentos sociais e seus processos de organização e atividade minerária e seus impactos sócioterritoriais.

Laura de Paula e Silva

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Durante a graduação, participou de pesquisas a respeito da governança metropolitana na RMBH, associativismos em territórios minerários e planejamento urbano em pequenos e médios municípios.

Lea Guimarães Souki

Professora aposentada da PUC-MG, é mestre em Ciência Política pela UFMG e doutora em Sociologia Política, UnB. Sua tese de doutorado teve como tema a “Transição Espanhola à Democracia”. Durante o estágio pós-doutoral no IGOP, Instituto de Governo y Políticas Públicas da Universidad Autònoma de Barcelona, pesquisou “A herança da cultura ácrata em Barcelona”. Foi Pró-reitora de Pesquisa e Pós-graduação da PUC- Minas de 1994 a 2003, presidiu o programa de incentivo à pesquisa, FIP, no mesmo período. É pesquisadora do INCT Observatório de Metrôpoles/ Núcleo RMBH, especificamente nos estudos sobre Reforma Urbana e Direito à Cidade.

Leonardo Batista de Andrade

Arquiteto urbanista pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG). Pesquisador vinculado ao INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH e ao Grupo de Estudos Fundiários, Políticas Públicas e Produção do Espaço e da Paisagem do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IUA/USP). Mestrando no Programa de Pós-graduação desta mesma instituição, vinculado à linha de pesquisa Habitação e Infraestrutura na Cidade e no Território.

lista de autores**Letícia Clipes Garcia**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Una (2021), mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG (NPGAU – Escola de Arquitetura), com pesquisa que investiga os encargos do planejamento urbano para a gestão de risco ambiental, a partir das relações urbanas entre regulação ambiental, infraestruturas de drenagem e mudanças climáticas, no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Participa da pesquisa “Risco e Sustentabilidade Ambiental nas Metrôpoles Brasileiras” pelo INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH.

Letícia Notini

Arquiteta e urbanista formada pela UFMG, militante do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, atualmente cursa mestrado no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Pesquisa e atua com Assessoria Técnica em territórios populares.

Lisandra Mara Silva

Doutoranda e mestra em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG (2018), Arquiteta e Urbanista pela PUC Minas (2011) e Técnica em Edificações pelo CEFET-MG (2000). Atua na elaboração planos, pesquisas, curadoria, organização e coordenação de eventos e realização de projetos (edificações e regularização fundiária) com foco em Habitação de Interesse Social, Planejamento Urbano e Regional e Patrimônio Ambiental e Cultural no Brasil. Arquiteta da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - Urbel, atualmente chefe da Divisão de Empreendimentos Habitacionais. Representante no Conselho Municipal de Habitação - CMH (2022-2024), no Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPIR (2019-2024) e no Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR (2019-2021). Coordena a elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas de Habitação, atualmente a regulamentação da Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica e a implementação do Plano de Igualdade Racial. Pesquisadora ABPN, Cnpq, Africanidades BH e Cosmópolis EA-UFMG, membra Coletivo Habite a Política e Coletiva AMAN de Arquitetos Negres.

Luciana T. de Andrade

Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas. Tem graduação em Ciências Sociais e mestrado em Ciência Política, ambos pela UFMG. Doutorado em Sociologia pelo ex-IUPERJ, hoje IESP. Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH, do CNPq, da Fapemig e do FIP da PUC Minas.

Marcos Felipe Sudre Saidler

Professor do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo UNI BH, em Design pela UEMG e em Comunicação Social pela PUC Minas; é mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Atua principalmente nos seguintes temas: projetos paisagísticos e projetos integrados de arquitetura e urbanismo. É sub-coordenador do Laboratório da Paisagem da Escola de Arquitetura da UFMG e integra o INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH.

Maria Luisa Machado Martins

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Durante a graduação, participou de pesquisas a respeito da governança metropolitana na RMBH e também sobre assentamentos precários no Brasil urbano. Atualmente, trabalha com projetos de engenharia para empreendimentos do setor de mineração.

Mariana Almeida Ventura

Arquiteta e urbanista pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG) com período sanduíche na Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago (2019). É mestranda no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU-UFMG) com pesquisa nas áreas de política urbana; legislação urbana; planejamento metropolitano. Sócia fundadora do escritório Planar Projetos Legais, especializado em aprovações e regularizações de edificações na RMBH.

Mariana Bubantz Fantecelle

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG, mestranda do Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG (NPGAU-UFMG). É pesquisadora do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb/EA-UFMG) e INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH (INCT/MCTI/CNPq) nas áreas de política urbana, política metropolitana e impactos sócioterritoriais da mineração.

Marina Sanders Paolinelli

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG, e é mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU-UFMG). Atua como pesquisadora no INCT/Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH e no Cosmópolis (EA-UFMG) nas áreas de política habitacional e política urbana.

Natália Aguiar Mol

Doutora em Planejamento Urbano e Urbanismo (Aménagement de l'Espace et Urbanisme) pela Université Paris-Est, França, possui mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004) e graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Professora Adjunta do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG e Pesquisadora do Lab-Urb/UFMG e do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH. Foi pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Técnicas de Planejamento e Projeto Urbanos e Regionais, atuando nos seguintes temas: gestão metropolitana, legislação urbana, políticas urbanas, resiliência urbana e mudanças climáticas.

Natália Alves da Silva

Graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo NPGAU/UFMG. Atualmente é doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles /Núcleo RMBH e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia, Relações Raciais e Movimentos Sociais (NEGRAM). Desenvolve investigação nas áreas de teoria urbana, cartografias críticas, questão racial e de gênero, narrativas intermídia e pensamento de intelectuais negras.

Philippe Urvoy

Philippe Urvoy é historiador, atualmente pós-doutorando do Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. É pesquisador do Cosmópolis (EA-UFMG), do Núcleo RMBH do Observatório das Metrôpoles, e do laboratório Alter-Lavue (Université Paris 8 / CNRS). Possui graduação e mestrado em História pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne e doutorado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Desenvolve investigação na área de história social e urbana, com enfoque nos seguintes temas: história e memórias dos movimentos sociais urbanos, história das periferias urbanas, pesquisa colaborativa e práticas extensionistas na área de história da cidade.

Renata Nogueira

Arquiteta e urbanista pela PUC Minas, com período de intercâmbio em Architecture pela Leeds Beckett University, e mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Atualmente pesquisa as interseções entre a teoria feminista e a teoria crítica urbana, por meio da investigação de práticas espaciais feministas. Sua trajetória acadêmica é marcada pelo estudo dos espaços públicos sob a lente do microplanejamento.

lista de autores**Renata Salles**

Arquiteta e urbanista graduada pelo Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (2004); mestre e doutoranda em Ciências Sociais pela PUC Minas (2019); especialista em Design de Móveis pela UEMG (2015); especialista em História da Arte, Arquitetura e Cidade pela UPC-Barcelona (2006). Atua como pesquisadora no INCT/Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH e no Lab-Urb/EA-UFGM nas áreas de: política urbana; governança metropolitana; segregação socioespacial; impactos da atividade minerária na governança local.

Renato Barbosa Fontes

Pesquisador de residência pós-doutoral vinculado ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da UFGM. Mestre e doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas e graduado em Serviço Social. É pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH e do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura – UFGM. Tem experiência na área de sociologia urbana atuando principalmente nos seguintes temas: política urbana; participação popular; teoria do Estado; territórios minerados e neoliberalismo.

Rita Velloso

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais (1989), mestrado (1999) e doutorado (2007) em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais, com estágio doutoral na McGill University, Montreal, CA (2005). Professora Associada na Escola de Arquitetura da UFMG (desde 2012). Integra o corpo docente do NPGAU (Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFMG, como professora permanente. Coordenadora do grupo de pesquisa Cosmópolis (UFMG/CNPq), sediado na Escola de Arquitetura da UFMG. Atua como pesquisadora no INCT Observatório das Metrópoles/Núcleo RMBH. Coordena, na UFMG, a equipe de pesquisa da Cronologia do Pensamento Urbanístico. É bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 no CNPq. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Teoria da Arquitetura, História e Teoria da Cidade, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria da arquitetura, teoria urbana, planejamento urbano e história urbana, estética e teoria crítica urbana. Sua atividade docente está orientada para as disciplinas de teoria e história da arquitetura e do urbanismo, com ênfase na relação entre arquitetura e filosofia, tanto estética como política, em especial naquela construída por Walter Benjamin, Guy Debord e Henri Lefebvre, no campo filosófico e por Manfredo Tafuri, no campo arquitetural. Vice-diretora da Escola de Arquitetura UFMG(2016-2024).

Rogério Palhares Araújo

Professor Associado do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, integra o corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, NPGAU e atua como pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH, atuando, em particular, nas seguintes temáticas: regulação urbana e ambiental, licenciamento ambiental e urbanístico, planejamento metropolitano, gestão do patrimônio cultural, uso do solo e recursos hídricos. Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009), com estágio doutoral na London School of Economics, LSE (2007) e pós-doutorado na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa em Portugal (2016-2017), é mestre em Planejamento Urbano e Regional pela University of Rhode Island nos Estados Unidos (1985) e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG (1979), com especialização em Gestão Urbana pelo Institut Supérieur d'Architecture La Cambre, Bélgica (1989). Foi consultor da Práxis Projetos e Consultoria Ltda. (1989-2014), empresa sediada em Belo Horizonte da qual é sócio-fundador.

Sophia Guarnieri

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG). Durante a graduação, participou de pesquisas relacionadas ao planejamento urbano e metropolitano, mercado imobiliário de loteamentos informais e políticas e programas de urbanização de vilas e favelas. Pesquisadora voluntária do INCT/Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH.

Taís Clark

Advogada popular (2013) e arquiteta urbanista (2019) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG (2019), atualmente é doutoranda no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais - NPGAU. Atua como pesquisadora no INCT/Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH, no Lab-Urb/EA-UFMG e no grupo de pesquisa MOM. Possui experiência em direito urbanístico, com ênfase nas áreas de regularização fundiária e habitação social, além de assessorar juridicamente ocupações urbanas e movimentos sociais na RMBH.

Thaís Nassif

Arquiteta urbanista (2011) e mestre (2016) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Recebeu o X Prêmio Brasileiro Política e Planejamento Urbano e Regional de Dissertações de Mestrado da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Possui experiência em pesquisa e no setor público nas áreas de habitação social, planejamento e desenvolvimento urbano. Atualmente, é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Geografia e pesquisadora dos grupos Praxis e INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH, na UFMG.

Thiago Canettieri

Possui graduação em Geografia pela PUC-Minas, mestrado em Geografia - Tratamento da Informação Espacial pela PUC-Minas e doutorado em Geografia pela UFMG. É professor no Departamento de Urbanismo da UFMG. Atualmente, pesquisa a produção capitalista do espaço, territórios periféricos e movimentos sociais urbanos. É pesquisador no Cosmópolis e do INCT Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RMBH.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo
(NPGAU)

Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb)
Grupo Cosmópolis

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (PUC-Minas)

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais
Programa de Pós-graduação em Geografia

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Diretoria de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)

Observatório Urbano de SJDR



ISBN 978-85-7785-765-4



9 788577 857654