

ANAIS DOS ENCONTROS DE HABITAÇÃO E URBANISMO - 2014

28 de fevereiro a 26 de setembro de 2014

Administração Superior

Carlos André Mariani Bittencourt
Procurador-Geral de Justiça

Paulo Roberto Moreira Cançado
Corregedor-Geral do Ministério Público

Ruth Lies Scholte Carvalho
Ouvidora do Ministério Público

Waldemar Antônio de Arimatéia
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico

Mauro Flávio Ferreira Brandão
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Geraldo Flávio Vasques
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Paulo de Tarso Morais Filho
Chefe de Gabinete

Élida de Freitas Rezende
Secretária-Geral

Simone Maria Lima Santos
Diretora-Geral

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Jarbas Soares Junior
**Diretor do Centro de Estudos e
Aperfeiçoamento Funcional**

Marcelo de Oliveira Milagres
**Coordenador Pedagógico do Centro
de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional**

Danielle de Guimarães Germano Arlé
**Assessora Especial do Procurador-Geral
de Justiça junto ao CEAF**

Tereza Cristina Santos Barreiro
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral de Justiça
PGJMG

ANAIS DOS ENCONTROS DE HABITAÇÃO E URBANISMO - 2014

28 de fevereiro a 26 de setembro de 2014

Organizadora
Marta Alves Larcher
Belo Horizonte, 2016

Copyright©2016 – Procuradoria - Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais/ Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional/ Diretoria de Produção Editorial

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer forma de armazenagem de informação sem a autorização por escrito dos editores, ressalvada a hipótese de uso por entes de direito público que poderão reproduzir livremente, sem necessidade de prévia autorização, desde que citada a fonte.

Diretoria de Produção Editorial
Av. Álvares Cabral, 1.740 - Santo Agostinho - 3º Andar
30170-916 - Belo Horizonte, MG
Tel.: (31) 3330-8179
E-mail: dipe@mpmg.mp.br
www.mpmg.mp.br

Minas Gerais. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

M683 ANAIS DOS ENCONTROS DE HABITAÇÃO E URBANISMO 2014.

Organizadora: Marta Alves Larcher.

Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. 2016.

279 p.

ISBN 978-85-61532-15-4

1. Ministério Público – Anais. 2. Encontro sobre habitação e urbanismo – urbanismo. I. Autor. II. Título.

CDU 347.963 (094.5) (815.1)

Ficha Técnica

Editoração:

João Paulo de Carvalho Gavidia

Revisão:

Fernanda Cunha Pinheiro da Silva

Renato Felipe de Oliveira Romano

Arthur de Almeida Passos (estágio supervisionado)

Marilda Mendes da Silva (estágio supervisionado)

Projeto gráfico e diagramação:

João Paulo de Carvalho Gavidia

Mayanna Flor Montiel Pereira Marquez (estágio supervisionado)

Angélica Lourenço de Almeida (estágio supervisionado)

Conteúdo de responsabilidade da Coordenadoria
Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e
Urbanismo.

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos
e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do
Estado de Minas Gerais (CEAF) em Janeiro de 2016.

Sumário

Apresentação 7

Palestrantes

Política Nacional de Habitação de Interesse Social

Claudia Pires 8

Gestão Social da Valorização da Terra Urbana

Sandro Verissimo 41

Política Nacional da Mobilidade Urbana

Pedro Schultz 79

Regularização Fundiária de Interesse Social

Eduardo Moreira Reis 116

Impactos urbanísticos e sociais de grandes empreendimentos

Ana Flavia Moreira e Marcio Zucarelli 147

Direito à Cidade

José Carlos de Freitas 187

Artigos

Função Social da Propriedade, Regularização Fundiária e Saneamento Básico: Análise de um Caso Concreto

Lianna Portilho Mattos 232

Política Urbana e Planejamento

Maria Elisa Baptista 252

A Primeira Tese Sobre a Gestão Democrática da Cidade no Brasil

Marinella Machado Araújo 263

APRESENTAÇÃO:

A Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) tem a satisfação de entregar à comunidade jurídica os Anais dos Encontros em Habitação e Urbanismo.

No fim de 2013 e durante todo o ano de 2014, a CEPJHU em parceria com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais, desenvolveu o projeto educacional denominado “Encontros em Habitação e Urbanismo”, consistente em reuniões mensais com Especialistas, Mestres e Doutores nos ramos do Direito, Arquitetura, Urbanismo, Sociologia, entre outros, para discutir temas afetos à Habitação e Urbanismo.

Com foco nas principais Políticas Públicas brasileiras, foram discutidos temas como Planejamento Urbano, Política de Habitação de Interesse Social, Gestão Social da Valorização da Terra Urbana, Regularização Fundiária, Impactos Urbanísticos e Sociais de grandes empreendimentos, Direito à Cidade, Função Social da Propriedade, Gestão democrática da cidade, Mobilidade Urbana, todos temas atuais e de enorme importância para concretização do direito ao meio ambiente equilibrado e à cidade sustentável.

Tendo em vista a riqueza das apresentações e dos debates e a necessidade de levar o seu conteúdo a um maior número possível de profissionais e estudantes que militam na área ou têm interesse na temática urbana, editou-se o presente livro.

Com a realização dos encontros e agora, com a publicação deste Anais, a CEPJHU cumpre sua função de difundir o conhecimento, com vistas ao aprimoramento da atuação institucional na concretização do direito à cidade sustentável, democrática e inclusiva.

No ensejo, agradecemos a participação de todos os profissionais envolvidos, em especial os palestrantes e autores, por terem aceitado o convite e, por último, mas não menos importante, ao Dr. Luciano Luz Badini, então Diretor Geral do CEAF, que, além de ter recebido e aprovado o projeto “Encontros” com entusiasmo, envidou todos os esforços para seu sucesso.

Boa leitura!

Marta Alves Larcher – Promotora de Justiça
Coordenadora Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo - MPMG

PALESTRA PROFERIDA PELA PROFESSORA CLÁUDIA
PIRES - POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL - NA SEDE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA
28/02/2014

MARTA ALVES LARCHER:

Bom, boa tarde! Eu queria agradecer a presença de todos vocês ao nosso 4º Encontro em Habitação e Urbanismo. Para quem está vindo pela primeira vez, eu sou Marta Alves Larcher, Promotora de Justiça e coordenadora estadual de Habitação e Urbanismo.

Nós estamos desenvolvendo um projeto denominado Encontros de Habitação e Urbanismo, no qual, uma vez por mês, nós nos reunimos para discutir temas relevantes na nossa área de atuação. O primeiro tema foi Planejamento Urbano; o segundo foi Função Social da Propriedade Urbana; na sequência, nós tivemos Gestão Democrática da Cidade e hoje nós vamos falar de Política Habitacional Brasileira.

O nosso plano de trabalho consiste numa parte introdutória, e quem vai fazer a apresentação sobre o tema é a Cláudia Pires. A Cláudia Pires possui graduação em Arquitetura e Urbanismo nas Faculdades Metodistas Isabela Hendrix e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Foi professora

titular no Centro Universitário Fumec e professora titular da Universidade do Estado de Minas Gerais. Foi professora do curso de Arquitetura da Unileste, participando dos estudos preliminares do PDDI – PDDI é o Plano Diretor da Região Metropolitana¹ – como membro da equipe até 2013; professora de MBA-Fumec, em Construções Sustentáveis. Atualmente é professora da Universidade Pitágoras no curso de Arquitetura e Urbanismo. Foi presidente do IAB²; é Conselheira do CAU, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo, e atualmente é Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano no município de Nova Lima.

Afora o currículo profissional da Dra. Cláudia, o que eu tenho para falar dela é a enorme admiração que sinto desde que a conheço; nós duas somos conselheiras do CONEDRU, que é o Conselho Estadual de Política Urbana, e lá a Cláudia sempre desempenhou um papel brilhante no que diz respeito à representação da classe dos arquitetos e também na defesa intransigente dos movimentos populares por habitação. Eu vou passar a palavra para você. Muito obrigada.

¹ Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

² Instituto de Arquitetos do Brasil.

CLÁUDIA PIRES

Boa tarde a todos e a todas. Eu vou aqui também fazer um elogio à atuação da Dra. Marta Larcher, também em defesa desses mesmos direitos. Eu tenho um depoimento a fazer. Durante a toda a constituição do Conedru³... agora eu não faço parte mais do Conedru, eu me despedi do cargo de Conselheira na última Conferência de Cidades e foi muito prazeroso trabalhar junto e fazer construir uma política estadual de habitação dentro do Conedru. Foi um prazer imenso. E mais prazeroso ainda é estar aqui hoje presente, falando sobre um tema do qual eu gosto tanto, que é o tema da habitação, vendo aqui a Dra. Andressa Lanchotti também, a gente tem um contato direto lá dentro do município de Nova Lima, e tantas outras pessoas, Dra. Cláudia aqui presente. Para mim é um prazer. Às vezes, eu fico até assim achando que na verdade... humildemente, eu me sinto engrandecida de estar aqui hoje, falando para vocês sobre esse tema. Então, muito obrigada pelo convite, foi uma honra para mim atendê-lo. Bem, eu tenho 30 minutos não é, Dra. Marta?

³ Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

MARTA ALVES LARCHER

Não, eu acho que quarenta e cinco.

CLÁUDIA PIRES

Quarenta e cinco? Tá.

Então eu gostaria, nesta palestra, de falar um pouco a respeito da política habitacional brasileira, montar um quadro introdutório do que é a política habitacional brasileira, dar exemplos práticos da aplicação dessa política e, ao mesmo tempo também, falar um pouco sobre o quadro institucional, quadro legal que nós temos hoje, no Brasil, para efetivamente produzir habitações de interesse social e reduzir aquilo que a gente chama de deficit habitacional. Na verdade, as questões que eu vou colocar para vocês dizem respeito à redução desse deficit, mas dizem mais respeito ao ofertamento do produto da habitação de uma forma ampla, geral e restrita para todos os moradores, principalmente aqueles que estão nas faixas de renda que a política habitacional atende, tenta atender hoje, através dos programas e políticas que são implantadas tanto em nível federal quanto em nível estadual e municipal.

Nós temos, como um ganho disso, alguns avanços constitucionais. A Constituição de 1988 introduziu a questão do direito à cidade; ao introduzir o direito à cidade,

nos possibilita fazer com que o Estatuto da Cidade saia do papel e se transforme na grande legislação que pode garantir mais do que a habitação em si, mas garantir todos os outros benefícios decorrentes do processo de urbanização, democratizando o espaço da cidade. Então, eu entendo que a gente está num momento muito positivo em termos de conquistar o direito à habitação e o direito à cidade.

Bem, eu vou iniciar a minha fala fazendo primeiro um breve resumo do que é o quadro da habitação no Brasil, do que foi o quadro da habitação no Brasil desde a década de 1930 até o período recente.

O primeiro recorte que a gente tem em relação a uma necessidade de produzir uma política habitacional brasileira para atender principalmente as camadas sociais urbanas é a instituição do Instituto de Aposentadoria e Pensão, ainda na década de 30, pós-governo Getúlio. O primeiro indicativo de uma política voltada para poder atender uma classe trabalhadora. Mesmo assim, os IAPs, ou IAPIs, os institutos de pensão de uma forma geral, conseguiram atender uma camada muito restrita da população brasileira: aquelas que estavam engajadas dentro desses institutos de aposentadoria e pensão

e contribuíaam recorrentemente para eles, através da contribuição associativa.

Na década de 40, a gente tem um outro recorte legal e interessante, que é a Fundação da Casa Popular, também dentro de uma iniciativa do governo Getúlio Vargas. A Fundação da Casa Popular foi a primeira sinalização para uma política que abrangia muito mais do que aquela parcela de sócios dos institutos de aposentadoria. Ela tentava fazer pela primeira vez uma sistematização da política pública de habitação para atender de uma forma mais abrangente a parcela da população trabalhadora brasileira.

Na década de 60 – agora a gente vai dar um salto maior – na década de 60 nós temos um crescimento de população urbana e um deficit habitacional que no atual momento chega aos 8 milhões de habitações. Mas esse crescimento de população urbana vai ser decorrente de um processo rápido de urbanização, de inversão da nossa base produtiva. Se até a década de 30 a gente tinha um Brasil mais agrário, voltado majoritariamente para a produção agrícola e para a exportação desses gêneros agrícolas, a partir da década de 50 e acirrando-se na década de 60, nós temos uma inversão da matriz de ocupação brasileira: ela passa

a ser mais urbana do que rural, e aí se necessita mais do governo – que ele faça, que ele produza uma política pública de qualidade que vá atender essa população.

Já na década de 40 se falava muito a respeito dessa produção habitacional, muito em função também de alguns marcos regulatórios, como a questão da própria Lei do Inquilinato, da ligação da população trabalhadora com aquelas vilas operárias, que estavam ligadas à produção industrial, mas uma produção industrial pouco incidente do ponto de vista da nossa exportação, e isso era um conflito ainda pouco sentido em termos de escala. Na década de 50 isso realmente se acirra; na década 60 faz-se necessária uma resposta emergencial do governo brasileiro, e essa resposta se dá no momento em que se discute no Brasil, pela primeira vez também e com maior abrangência, o que significaria uma reforma urbana.

Em 1963, foi feito na cidade de Petrópolis, no Hotel Quitandinha, um seminário para discutir a política habitacional e a reforma urbana, dentro daquele contexto das reformas de base que o governo João Goulart queria produzir. Esse momento ficou marcado porque o Instituto de Arquitetos do Brasil conseguiu levar para esse seminário várias cabeças, várias pessoas que pensavam a questão

do desenvolvimento urbano brasileiro, além de grande parte dos movimentos sociais de base, e eles produziram um documento. Esse documento falava que era necessário que a sociedade brasileira tomasse frente no desafio de resolver o problema do acesso à terra urbanizada no país num momento em que a matriz econômica brasileira se transformava de agrária para industrial. Infelizmente, nesse momento nós não conseguimos produzir a reforma urbana e a reforma agrária que estavam contidas nesse importante documento. Mas o governo militar, que logo se seguiu ao governo João Goulart, naquele processo que alguns chamam equivocadamente de “Revolução”, vai fazer com que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e, posteriormente, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) deem uma resposta para a questão habitacional urbana existente naquele momento. O BNH e o Sistema Financeiro de Habitação, logo a seguir acompanhados pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, vão ser importantíssimos para consolidar esse sistema de produção habitacional em nível de política pública federal. Vai ser importantíssimo o FGTS, até hoje existente nas políticas públicas, que eu vou mostrar – principalmente para as políticas públicas ligadas aos segmentos de renda mais altos do que o 0 a 3, ou que a faixa 1, que é atendida pelas políticas públicas do Minha Casa, Minha Vida

– ele vai ser fundamental para que a gente possa ter um investimento maciço do governo federal em saneamento e também em produção habitacional.

Mas qual é a grande perversidade do modelo BNH? É que ele não conseguia atingir, pela própria política econômica instalada naquele momento, as classes econômicas que mais precisavam, os segmentos de renda que mais precisavam da política em si, que eram a classe trabalhadora que tinha os salários mais archoados por causa da política financeira e aquele pessoal que chegava à cidade, migrava para a cidade em busca das oportunidades que a cidade dava naquele momento, oportunidades ligadas principalmente à construção civil – que foi forte no período militar, devido à construção daquele Brasil ligado ao milagre econômico – e à própria matriz industrial brasileira, que foi fortalecida a partir da década de 50. Esse modelo era perverso porque ele obrigava que o trabalhador tivesse carteira assinada ou renda formalizada para que ele pudesse aderir a alguma forma de financiamento. Ao mesmo tempo, vinculava esse financiamento ao salário mínimo; como o salário ficava congelado e a prestação aumentava, quem conseguia fazer uso desse recurso era justamente a classe média, não a classe pobre. Então, acabava que a classe pobre ia habitar ou as periferias urbanas sem infra-

estrutura ou ia habitar as favelas. Esse quadro vai prosseguir no Brasil na década de 70 e vai se acirrar na década de 80 muito em função da recessão econômica que nós vivemos logo ao final do milagre brasileiro e, principalmente, da crise econômica global que perdurou de 73 até aproximadamente meados da década de 90, em todo o mundo.

No início da década de 80, a gente tem uma crise do Sistema Financeiro de Habitação, que vai culminar na extinção do BNH. Mesmo que a gente já tivesse reconhecido, em linhas gerais, que o SFH tivesse que envolver um grande planejamento nacional para habitação – foi feito esse trabalho na época –, mas a extinção foi muito baseada nesse modelo excludente, esse modelo que não conseguiu realmente resolver o problema da habitação e equacionar o problema, o deficit orçamentário decorrente dos investimentos públicos na habitação. A gente tinha um problema econômico sério naquele momento, a recessão estava lá, e a capacidade de investimento e até de subsídio do governo para essas políticas públicas era limitado.

Em 1993, nós temos, ante a extinção do BNH, um momento importante com a criação do Fundo de Desenvolvimento Social, a Lei 8.677, de 1993, a criação do programa Pró-Moradia e a Carta de Crédito, também muito limitados

do ponto de vista de atendimento da classe econômica menos favorecida.

Em 1997, nós temos a criação do Sistema Financeiro Imobiliário, e aí, permeando essas questões, eu destaquei de amarelo os momentos que eu considero importantes no desenvolvimento urbano e na própria definição do que é uma política nacional de habitação.

Um dos principais momentos desse tempo histórico é principalmente a Lei 10.188, de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Depois do BNH, o PAR foi uma das iniciativas do governo que conseguiu equacionar para a classe média, classe média baixa, um pouco de habitação, conseguiu abrir na Caixa Econômica Federal os créditos associativos. Então você tinha uma parcela da população sendo atendida por isso. E logo a seguir, outro momento histórico que eu acho fundamental para a gente discutir a política habitacional hoje veio com a Lei 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade; depois dela, vários instrumentos que podem assegurar o desenvolvimento urbano de qualidade. Em 2001, nós temos a campanha pelos planos diretores e também pela construção do PlanHab, que é o Plano Nacional de Habitação; a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social, acompanhado de perto pelo início do governo Lula, e a criação de uma Secretaria ou de um Ministério ligado ao desenvolvimento urbano e à política habitacional foram realmente o avanço da década. Você ter, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, acompanhada de todas essas leis, a criação do sistema em si que obriga os municípios a fazer adesão – ter uma política municipal de habitação de interesse social associada a um plano diretor é importante – e, logo a seguir, o PlanHab, que vai tentar fazer a agregação de todo esse sistema, a organização de toda a política nacional de habitação em nível nacional.

O que acontece nesse momento é que a gente tem muita carga institucional e pouco recurso. Num primeiro momento, a gente tem a criação do Ministério, mas em 2003, quando a gente ia analisar as chamadas públicas que o Ministério das Cidades fazia para habitação, a gente tinha em torno de R\$ 400 milhões para poder aplicar em habitação em todo o país – um recurso muito pequeno dentro das características do déficit habitacional que a gente tinha.

Em 2009, nós temos a primeira fase do programa Minha Casa, Minha Vida. Nesse momento, de 2003 a 2009, nós

temos um avanço considerável em prol de uma preparação do país para poder investir maciçamente, em termos de subsídios, numa política pública que pudesse resolver o problema da habitação, mas resolvesse o problema de habitação em termos de escala – não como uma medida tímida, mas uma medida que realmente lançasse, dentro das bases da política pública já constituída desde 2003, realmente investimentos de fundo para a política habitacional. Hoje, nós temos em torno de R\$ 70 bilhões envolvidos nesse esforço de fazer a alavancagem da produção habitacional e uma meta ambiciosa criada pelo governo Lula no segundo mandato, que era a produção de um milhão de habitações e, no primeiro mandato da Presidenta Dilma, dois milhões de habitações através do Minha Casa, Minha Vida da fase dois.

Acompanhando isso, toda a campanha dos planos locais de habitação, mais uma crítica dos movimentos sociais organizados, relacionada à pouca articulação da política pública de habitação com a política nacional de investimentos no Minha Casa, Minha Vida, o que faz com que a população, em geral ligada aos movimentos sociais, ache às vezes que o Minha Casa, Minha Vida tem mais problemas do que soluções para a questão habitacional. O que vou falar aqui agora é que isso não é verdade. Eu acho que

a gente, no decorrer do tempo, tem que aperfeiçoar esse programa, essa política. Mas é realmente um avanço a gente ter a política do Minha Casa, Minha Vida em curso.

Então aqui, em linhas gerais, o nosso deficit na construção da política pública era este: um deficit de quase 6 milhões de moradias, diagnosticado pelo Plano Nacional de Habitação. O desafio era resolver esse deficit, que é predominantemente urbano e localizado na faixa 1 – de 0 a 3 salários mínimos. Ou seja, é um deficit localizado na pobreza. Então, a política pública de habitação é uma política também de redução de pobreza, e esse desafio foi encarado através da injeção de recursos realmente consideráveis na questão da habitação.

Eu vou mostrar alguns exemplos de cidades brasileiras, depois eu retomo mais à frente a questão do Minha Casa, Minha Vida e dos seus avanços.

A cidade brasileira típica... Ouro Preto é uma cidade típica brasileira; nós temos essa cara de cidade, esse modelo de cidade. A nossa urbanização, o traçado regulador, a sua própria forma urbana, morfologia urbana, é mais ou menos desse jeito, salvo as cidades que foram urbanizadas através de planos macros, planos pilotos, como é o

caso de Belo Horizonte, Brasília, Goiânia... Mas o padrão habitacional brasileiro é esse. A casa próxima à rua, ligada ao alinhamento; uma arquitetura que é muito parecida com a arquitetura portuguesa – uma transposição dessa arquitetura portuguesa.

A arquitetura, a minha profissão, conseguiu produzir alguns exemplares, durante todo esse período da história, que foram exemplares de habitação que deram exemplo em termos de como fazer uma política pública de habitação bem feita. Só que, como eu falei, a escala era reduzida. No caso aqui – quando foi o momento da Fundação Casa Popular – uma iniciativa que foi feita junto com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura do Rio de Janeiro, que é o Conjunto Pedregulho. No Rio de Janeiro havia também uma alta qualidade da arquitetura inserida no espaço urbano, mas também não tinha escala, o que aconteceu também aqui em Belo Horizonte, através da iniciativa de construir uma cidade modernista, que é a cidade grandiosa do JK – um conjunto habitacional que foi feito mesclando vários usos, várias tipologias num mesmo conjunto, com toda a comodidade da vida em cidade inserida dentro do programa de necessidades da arquitetura. Isso foi feito em São Paulo também, no Copan, no centro histórico de São Paulo. É uma iniciativa de produção

habitacional que tende a atender uma gama enorme de necessidades do ponto de vista da unidade habitacional – e era habitação popular, pensava-se na época, não é? E em Belo Horizonte nós temos, na iniciativa do Inocoop⁴, desde torres de apartamentos – o Conjunto Califórnia, que está no Anel Rodoviário – apartamentos que são construídos, ainda hoje, no padrão Minha Casa, Minha Vida, até as casinhas, num urbanismo que congrega inclusive a preocupação com a produção de uma cidade.

Isso é uma urbanização dirigida para a produção de um bairro, com todas aquelas comunidades que um bairro deve ter.

Aqui e no Rio, essa experiência também de arquitetura é uma experiência que rendeu bons frutos. O Conjunto Cafundá, que foi feito no Rio de Janeiro. Reparem que, dentro dessa produção habitacional, não tem nada parecido com aquilo que se critica no Minha Casa, Minha Vida hoje – que é a ausência de diversidade e uma escala que não considera a pessoa e as suas necessidades individuais.

⁴ Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais.

Um outro conjunto, o Conjunto Pedregulho, em Guarulhos. O Vilanova Artigas fez esse conjunto. Ele considera uma planta modular, uma planta livre que vai atender a população de forma diferenciada, usando a tecnologia existente na época para produzir e atender a demanda. Mais uma vez reforçando, todos esses exemplos que eu dei não conseguem atender numa larga escala a população. Havia ausência de escala, ausência de investimento em escala, mas com boa arquitetura.

Com todo o investimento público do mundo que você tem, mesmo com o grande investimento que nós temos no Minha Casa, Minha Vida, as construtoras, incorporadoras continuam reproduzindo um modelo de cidade que é aquele que a gente não quer, que a categoria dos arquitetos não quer dentro da cidade. Ou seja, a gente quer fazer a cidade com diversidade, e muitas vezes a gente esbarra nessas soluções habitacionais que vão atender uma premissa da não valorização do projeto de arquitetura e do projeto de urbanismo para uma boa cidade.

Então, os principais problemas da produção habitacional do Brasil hoje, na minha opinião, não é recurso. Recurso nós temos assegurado. Aquilo que a gente não tinha antigamente nós temos hoje em grande escala. Mas nós temos uma ligação

desse produto imobiliário, desse investimento e incorporação para pobre – para faixa 1 e faixa 2 – que considera que o projeto padrão atende todos da mesma forma. O projeto padrão é um mote que as construtoras e incorporadoras usam para poder falar que estão fazendo e investindo numa produção racionalizada, que atende os pressupostos do programa. Mas o que a gente tem hoje é uma reprodução indevida e mal paga de um protótipo padrão BNH, que foi feito lá na década de 60 e tem sido recuperado hoje, reiteradas vezes, pelos construtores e incorporadores. É um padrão que não é desejável em termos de cidade nem em termos de produção habitacional.

Outra questão que nós vemos muito, que é muito evidente, e que o IAB, por exemplo, que é a entidade à qual eu pertenço, tem falado reiteradas vezes e criticado publicamente, é que há uma desvalorização considerável do projeto como ferramenta de tomada de decisão. Para um arquiteto, é importante observar o sítio, a paisagem urbana, o local onde vai ser feita uma produção habitacional, a ambiência localizada naquele local, e isso tudo é condicionante para você gerar um programa de necessidades e fazer a diferença na hora de produzir cidade. Isso é a crítica que a arquitetura faz, os arquitetos e urbanistas fazem ao programa Minha Casa, Minha Vida.

Mas tem um outro problema que é seríssimo, que eu queria considerar com vocês, que é a questão da discriminação da classe pobre. Na verdade, todo mundo, quando fala de Minha Casa, Minha Vida... O Estatuto da Cidade assegurou que a gente tenha um zoneamento dentro da cidade que seja voltado para o interesse social, que é a Zeis⁵ ou Aeis – Área Especial de Interesse Social.

No caso de Nova Lima, na época da aprovação do plano diretor, nós tivemos que criar dois zoneamentos. Nós criamos um zoneamento que era Zeis, obrigatório, e aí, quando nós fomos numa audiência pública para apresentar a Zeis, todo mundo ficou horrorizado, porque a sede urbana do município – que é extremamente pobre – era considerada Zeis para a gente; mas quem morava lá dentro não queria ser considerado Zeis. Então nós tivemos que fazer um zoneamento Zeis e um zoneamento Zeru, que é Zona Especial de Requalificação Urbana. Um tem as mesmas características do outro, só que um se chama Zeis e o outro se chama Zeru. Então a gente achava maior graça nas audiências públicas, porque a gente falava assim: Esse lugar aqui vai ser Zeis.

⁵ Zona Especial de Interesse Social.

Aí a população falava: Nós não queremos Zeis aí, não. A gente quer Zeru, que é a mesma coisa. Dá para entender como a classe pobre é discriminada? Até na questão da produção da cidade? Ou seja, ninguém quer morar perto do pobre. Outro dia, eu fui numa discussão sobre produção habitacional num bairro em Nova Lima, e as pessoas viraram para mim e falaram: Você não pode fazer faixa 1 e faixa 2 nesse bairro. Aí eu perguntei: Por quê? Me responderam: Porque isso vai contaminar! Isso contamina. E eu fiquei pensando: Contamina como? É essa a discriminação, a discriminação do gueto, da Zeis, do conjunto habitacional que está acontecendo hoje dentro da nossa sociedade.

A outra questão é a dificuldade de o agente público atuar naquilo que ele tem competência e legitimidade para atuar, que é como o regulador das políticas públicas. Nós temos uma dificuldade muito grande, de o poder público hoje entender que, no marco regulatório da parceria público-privada, o poder público tem que defender o interesse público em detrimento do interesse privado. Ele tem que fazer com que o interesse público prevaleça sobre todas as ações de iniciativa de natureza público-privada. Se ele entender isso, ele vai brigar por uma melhor qualidade habitacional, por um padrão habitacional melhor, por uma inserção urbanística daquele produto habitacional e não vai tratar aquela área da cidade como uma área de pobre. Ele vai fazer a diferença nisso.

Na produção habitacional, a base legal que hoje a gente utiliza é a Lei Federal 11.977, de 2009. Ela traz como inovação a questão da regularização fundiária através do instrumento da demarcação urbanística. Isso é um avanço por quê? Ao se discutir o Minha Casa, Minha Vida, se discutia também como fazer com que determinadas áreas da cidade pudessem se utilizar do marco regulatório e ao mesmo tempo resolver os conflitos fundiários e urbanos decorrentes daquela luta, que já era identificada na década de 60, pelo direito à cidade. O que motivou o IAB, por exemplo, a fazer a Carta do Direito à Cidade ou da reforma urbana e brigar para que esse direito à cidade fosse um princípio constitucional foi justamente a questão do conflito fundiário urbano, o acesso à terra. Ele até hoje é difícil para a população de baixa renda, principalmente se essa terra está dentro de uma área de interesse para o capital imobiliário. É nesse momento que a gente vê que até a iniciativa pública é contra o interesse da população mais pobre e vai ficar sempre defendendo os interesses do capital privado, o que é um equívoco em termos de tratamento da coisa pública.

E logo a seguir, a Lei 12.424, de 2011, que modifica a Lei 11.977 e institui o Minha Casa, Minha Vida II, ela vai fazer algumas discussões que a gente já fez e que eram objeto de crítica da lei primeira do Minha Casa, Minha Vida, que é a inserção de cidades dentro dos conjuntos habitacionais. Para eu morar bem numa determinada porção do territó-

rio, eu tenho que ter direito a escola perto, eu tenho que ter direito a equipamento social, a comércio... próximos à minha habitação, além de todas as outras obrigatorialidades de se instituir a infraestrutura urbana. Esse é o avanço que a Lei 12.424 produziu. E, para os critérios de seleção, o Ministério das Cidades editou duas Portarias para poder garantir, para assegurar que houvesse transparência no processo de seleção das famílias que vão ser contempladas na produção de habitação: a Portaria 610, de 2010, e a 595, de 2013, que modificou a 610 e instituiu um avanço na comunicação da seleção das famílias pelo Minha Casa, Minha Vida. Essa seleção tem que ser pública, tem que ser publicada, e tem que haver espaço para recurso da população que vai ser atendida pela política habitacional.

Na questão da Lei 12.424, o Ministério das Cidades – eu me esqueci de colocar no slide – também editou uma Portaria importante, que é a 168, de abril de 2013. Essa Portaria institui os parâmetros da Lei 12.424, no que diz respeito à responsabilidade do município por prover, próximo ao conjunto habitacional, toda a infraestrutura necessária para aquele conjunto existir naquele lugar mais a cidade que precisa existir junto com ele: a diversidade de uso, os equipamentos públicos... Eu tenho que assegurar a vocês o seguinte: só não faz isso o administrador público que não quer, porque a lei o obriga a fazer.

O Minha Casa, Minha Vida, em termos de avanços de programas, institui uma política de subsídio para quem não pode pagar. Eu falei que o BNH, por exemplo, instituiu uma política de habitação, mas ele se concentrava na formalização dessa renda: para ter acesso, a pessoa tinha que ter emprego formal. Um dos avanços do Minha Casa, Minha Vida é que você não precisa da formalização de renda, e a faixa 1 – que é atendida com 0,1 salário até 3 salários mínimos – pode ter a renda comprovada pelo emprego informal: a cabeleireira, a manicure, o engraxate, o guardador de carro... trabalhadores que não tenham a formalização do emprego podem entrar no programa. Além disso, ele institui uma política de subsídio maior para quem não pode pagar, menor para quem pode pagar. Por exemplo, essa nova classe média, ela vai pagar mais um pouco. Então você tem na faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos – hoje não é 0 a 3 salários mínimos mais, porque o salário aumentou – mas você tem um atendimento até R\$ 1.650 com 92% de subsídio. É o maior programa de subsídios do mundo! A gente fala isso... nós falamos isso no Fórum Urbano Mundial para outros, porque todo mundo fala: na Somália, no Zaire, na Índia, em todos os lugares, quando você vai falar de política habitacional, as pessoas financiam o valor total da unidade habitacional; aqui ela vai financiar 8% da unidade habitacional – é muito

pouco! Pagando em 10 anos. A prestação para quem não pode pagar, esses que menos ganham, é em torno de R\$ 25 a R\$ 28 por mês. Eu sempre pergunto nas exposições: Quem aqui paga aluguel de 28 reais por mês? Ninguém! Ninguém paga. Então o programa permite o fomento à produção habitacional.

A crítica que se faz ao programa é que ele foi lançado para atender os interesses das construtoras. Óbvio! Em 2009, na crise, e em 64, durante o período militar, o que provocou uma estabilização da economia urbana brasileira – e nos momentos de crise sempre se lança mão dela – é a construção civil. Se ela estiver em crise no Brasil, se o setor estiver em crise, você pode saber que alguma coisa está errada. Se você for ver as análises setoriais da Câmara da Indústria da Construção Civil e da Federação, da CBIC, você vai ver que desde que o programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado, as construtoras não têm o que reclamar no que diz respeito ao trabalho que elas têm exercido e à garantia de recursos que elas têm para fazer produção habitacional. O crédito imobiliário no país, que era da ordem de 2%, passou para 5,5%. Nós não conseguimos ainda atender como nos Estados Unidos ou no México, em termos de crédito habitacional, que é maior que isso – no México, por exemplo, é praticamente o dobro. Mas nós não temos aqui, que é uma outra questão que as pessoas

falam, a bolha imobiliária da habitação provocada pela Minha Casa, Minha Vida. Isso não é verdade! A bolha imobiliária não existe, até porque nós temos uma outra lei, que eu esqueci de colocar no slide, que é a Lei do Patrimônio de Afetação, que garante que todo imóvel que é feito esteja vinculado a um CPF, evitando que você tenha hipoteca sobre hipoteca sendo feita e financiada nos órgãos de fomento, de crédito. E o programa introduz condicionantes para o atendimento às famílias e institui principalmente critérios de atendimento, que é isso que eu falei na Portaria: é uma mulher chefe de família... São aqueles indicadores de pobreza urbana que não têm jeito de serem resolvidos a não ser por um programa efetivo de transferência de renda; que não fica só no Bolsa-Família: está também na produção da habitação, na segurança do imóvel, da moradia digna. Então você vai ter também a mulher chefe de família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência física sendo contemplados com cotas, por meio de critérios muito objetivos em relação ao atendimento. E ela introduz o conceito de parceria público-privada, sempre obedecendo ao princípio de que o poder público tem que zelar pelo interesse público. E os instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser utilizados, não é? Inclusive, por exemplo, o que a gente chama de operação urbana consorciada. Ela só está no Estatuto da Cidade para poder garantir o direito à cidade, não o direito à exacerbação de lucros do capital imobiliá-

rio. Se ela for usada condignamente pelo gestor público, ela vai resolver o problema da habitação também e vai instituir algumas contrapartidas privadas que façam com que o empreendedor retorne à cidade um pouco do lucro imobiliário que ele vai adquirir.

Finalizando esta parte, os principais desafios que nós temos pela frente são estes: para poder produzir habitação no Brasil nós temos que, primeiro, mudar o quadro institucional dos municípios. A duras penas, nós temos feito uma campanha, que poderia ser uma campanha nacional, de efetivamente colocar o planejamento urbano e regional na pauta dos municípios. E, ao mesmo tempo em que se faz isso, implantar, no médio e no longo prazo, as políticas setoriais necessárias para fazer com que o município atenda as premissas do Estatuto da Cidade, que é fazer os planos setoriais de habitação, de riscos, de regularização fundiária. Nós temos uma forte adesão ao plano de habitação, por exemplo, mas temos uma baixa adesão ao plano de saneamento, que também é importante de ser feito, até para resolver os danos ambientais decorrentes da sua falta.

Introduzir o direito do consumidor na habitação eu acho também que é um desafio. Apesar de o crédito imobiliário ser feito através da construtora, quem está na ponta é o consumi-

dor. E é o consumidor de baixa renda que compra celular, que compra carro, compra sua roupa, do jeito que quer, da forma que quer, porque ele tem livre acesso ao crédito – ele tem autonomia de comprar. Então ele pode ter também autonomia e discutir o produto imobiliário. O Minha Casa, Minha Vida já faz isso numa de suas categorias, porque ele institui a categoria voltada às construtoras e a categoria voltada a entidades, que é direcionado aos movimentos sociais da luta pela moradia.

Nós vemos em São Paulo, por exemplo, a produção feita pelas lutas de moradia, pelos movimentos organizados, com inovações tecnológicas, construtivas, projetuais muito maiores do que aquela que o incorporador imobiliário tem feito e com o mesmo custo. Não existe diferença de você introduzir arquitetura de qualidade dentro do projeto habitacional. Aí, eu vou puxar a sardinha para a minha brasa: valorizar o arquiteto e urbanista é fundamental nisso, porque realmente é o profissional capaz de introduzir no quadro habitacional a diferença daqueles exemplos mostrados para vocês, que são exemplos notórios, notáveis da arquitetura. Não deveriam ser notórios nem excepcionais, deveriam ser corriqueiros.

E uma das questões que eu acho que é importantíssima é essa questão da discriminação, do preconceito à pobreza. Eu tenho falado muito isso: a gente tem que ter um jeito, uma

estratégia para coibir o preconceito a pobre, igual se tem a proibição do preconceito contra o portador de deficiência, contra o homossexual... As políticas públicas estão internalizando isso – os direitos. Por que não a questão da renda? O preconceito pode ser um dificultador para você adquirir a casa própria de qualidade ou viver num bairro próximo de um bairro rico? O caso típico, por exemplo, daquela imagem da cidade entre o Morumbi rico e o Morumbi pobre, que circulou em vários locais, aquilo não pode perdurar daquele jeito. A gente tem que ter condição de resolver isso.

E por fim, a gente faz uma defesa de que, se a terra urbana é cara e não viabiliza habitação de interesse social no centro, nós podemos pegar o exemplo do Copan em São Paulo e podemos pegar o exemplo do JK em Belo Horizonte: introduzir o elevador como transporte público de massa, subsidiado pelo comércio, subsidiado pela cidade que tem lá junto dele, para poder fazer com que o pobre more em cima de um shopping center, em cima de um equipamento público especial... Por que não?

E, por fim, o maior desafio é essa questão que eu falei da pobreza. A gente tem que... Vocês que são da área jurídica, que entendem mais do que eu sobre esses direitos, nós temos que fazer alguma coisa em relação a isso. É impossível discutir habitação no Brasil, tendo as pessoas falando a respeito dessa questão da contamina-

ção de renda, por você morar perto de uma área pobre dentro da cidade, não é? As garantias individuais, principalmente, têm que ser obedecidas. Muito obrigada a todos.

MARTA ALVES LARCHER

Cláudia, eu tenho aqui a função de iniciar o debate, e acho que tudo que você falou é muito controverso. Mas acho que a gente não pode deixar de conversar a respeito dessa questão que você fala, da discriminação, não é?

Desde o Estatuto da Cidade, os municípios são obrigados a ter – nos seus planos diretores, leis de uso e ocupação do solo – a previsão de Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social –, seja para as áreas já ocupadas por vilas e favelas, loteamentos clandestinos, e as chamadas Zeis vazias, que é justamente para garantir ao poder público áreas disponíveis para a produção da habitação de interesse social. Porque a maior reclamação dos Prefeitos – ou talvez a maior desculpa – é de que a terra urbana bem localizada é muito cara; então, inviabiliza a habitação popular em locais bem dotados de infraestrutura.

Recentemente, no ano passado, houve uma reforma no Estatuto da Cidade... Quer dizer, o Estatuto da Cidade, nesse aspecto, é letra morta, não é? Como você falou, há muita resistência, seja das Câmaras de Vereadores, seja dos Prefeitos, seja dos vizinhos, que não querem uma Zeis do lado da casa deles, seja do próprio proprietário da terra – porque quando o município sinaliza de colocar uma Zeis... porque a Zeis, naturalmente, influi no preço de mercado da terra, não é? Ele já fica sabendo que ali ele só vai poder fazer habitação popular, e isso já restringe o uso, então influi no preço da terra. E isso ficou letra morta no Estatuto da Cidade.

No ano passado houve uma alteração no próprio Estatuto, e foi criado o artigo 42-B, que para mim foi a sacada. O município pode criar novas áreas de expansão urbana, mas ele, obrigatoriamente, dentro dessas novas áreas de expansão urbana, tem que indicar, fazer levantamento das áreas risco, das áreas para equipamentos públicos e das Zeis. E se essa lei de expansão urbana não atende esses requisitos, ele não pode aprovar novos loteamentos. E é aí que a gente está estrangulando o mercado imobiliário. A gente tem aqui, na região metropolitana, vários exemplos de municípios que insistiram e aprovaram as leis de expansão urbana – até muito para atender essa demanda do Minha Casa, Minha Vida – mas que não atenderam o requisito de prever a Zeis dentro

da nova área de expansão urbana. E aí, quando eles foram à agência metropolitana aprovar os projetos de novos loteamentos, falaram assim: Não. Está lá no Estatuto. Enquanto você não atender esse requisito, você não pode aprovar novos loteamentos. E o que está acontecendo é que os empreendedores agora estão querendo custear as novas leis de expansão urbana para que o município atenda os requisitos legais e também possa dar andamento nesses empreendimentos que eles querem implantar. Então eu vejo essa reforma do Estatuto da Cidade muito positiva, porque se você não conseguiu pelo bem, agora você consegue pelo não. Ele não vai poder aprovar novos loteamentos; então, eles estão correndo atrás do prejuízo para poder atender o que determina o Estatuto da Cidade.

Outra coisa que eu queria que você depois comentasse é se realmente tem que ser conjunto habitacional; se a habitação popular precisa ser esse modelo de conjunto habitacional. Você citou os exemplos do Copan... O Copan eu não sei, não conheço tanto a realidade do Copan; mas do JK, do IAPI, são lugares marcados por extrema violência, pelo domínio da criminalidade organizada... então, eu não sei se fazer conjuntos habitacionais tão grandes seria uma forma de se atender... Claro que a gente tem a necessidade de atender um grande número de carentes, famílias, e a tendência, para você atender em escala e reduzir

custos, é concentrar todo mundo no mesmo lugar. Mas eu não sei se é a melhor forma. Pelo menos os exemplos de conjuntos habitacionais que nós temos têm mostrado que isso não tem sido bom, não está resolvendo. A gente tem casos aqui em Belo Horizonte de famílias que conseguiram, depois de anos ficando na fila, e que acabaram expulsas dos apartamentos pelos traficantes que dominaram. Então eu queria que você comentasse isso.

Outra coisa que você falou e que eu queria que você depois esmiuçasse o que você pensa: a diferença entre o receber a unidade e o pagar por ela. Porque a gente tem no imaginário popular que o pobre tem que ganhar a casa, não é? E vem o Minha Casa, Minha Vida, subsidia grande parte, mas ele tem um compromisso de pagar uma prestação, ainda que pequena, mas que cabe no bolso dele. Então eu queria que você comentasse isso: se você acha que em algumas situações essa unidade tem que ser realmente dada – porque a Prefeitura de Belo Horizonte dá. Apesar de haver previsão legal de financiar, nenhum Prefeito até hoje teve coragem de instituir isso. Quem é beneficiado no Vila Viva ganha a casa. Eu queria que você comentasse se isso é positivo ou negativo.

Voltando àquela questão que você falou, da discriminação dos pobres, a gente teve aquele exemplo dentro do

Conedru: a Cohab era proprietária de imóveis situados naquela região supervalorizada de Nova Lima e ela resolveu leiloar os lotes, falando assim: Não, aqueles lotes são muito caros; nós não vamos fazer habitação popular em Nova Lima, naquela região. Vamos vender lá, que a gente compra um monte de terra em Ribeirão das Neves! Então como a gente faz para inverter essa lógica? Depois eu vou pensando em mais coisas, conforme os colegas forem falando, porque eu anotei aqui um monte de coisa.

CLÁUDIA PIRES

Essa questão do artigo 42-B, isso é interessantíssimo. Inclusive, essa semana eu recebi em Nova Lima a visita do Ministério das Cidades para poder fazer com que a gente assine um protocolo de parceria com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, para fazer com que a nossa revisão de plano diretor tenha como pressuposto básico essa diretriz do artigo. Ao mesmo tempo também em que o Estatuto da Cidade, no artigo 4º, que é Dos Instrumentos⁶, ele regulamentou um dos artigos que fala sobre a questão do risco, no artigo que criou a lei...

⁶ Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana; Seção I – Dos instrumentos em geral.

MARTA ALVES LARCHER

Que toda cidade que tem risco tem quer ter plano diretor.

CLÁUDIA PIRES

Isso. Lei 12.608 de 2012, e que ele também articula a questão dos processos de expansão à obrigatoriedade de ter, primeiro, uma carta geológico-geotécnica, para poder evitar que se faça, por exemplo, expansão urbana em área inadequada do ponto de vista ambiental. Eu achei isso fantástico também, porque isso viabiliza, por exemplo, a gente discutir com os empresários o porquê de a gente fazer...

Por exemplo, no caso de Nova Lima – agora eu vou citar só Nova Lima, porque no momento é o meu case – que é, por exemplo, fazer urbanização extensiva no Vale do Sereno. Como é que eu faço urbanização numa área que historicamente foi construída para poder ser um conjunto popular para o trabalhador que trabalhava na Mina de Águas Claras? Aquela área se chamava Loteamento Columbia. Depois de um tempo, a história não pegou, ou seja, o pessoal que trabalhava na MBR⁷ achava longe demais morar no Vale do Sereno. Então aquilo ficou abandonado por anos. Depois aquilo foi reprovado em Vale do Sereno,

⁷ Minerações Brasileiras Reunidas S.A.

acompanhado pela aprovação do Jardim Nave, Jardim da Torre e Jardim Mangabeiras – que são os três jardins – todos com lotes de 360 m², naquela declividade que é acima de 30%. Imagina como é ocupar isso e o impacto que isso tem? Em área que hoje, se fosse estabelecido um licenciamento corretivo daquela área, você não poderia ocupar grande parte daqueles lotes porque eles estão em áreas de APP. Como você faz a urbanização dessas áreas, onde existem resquícios de Mata Atlântica etc., você não pode. Então nessa discussão do plano diretor, vai nos ajudar muito essa parceria com o Ministério das Cidades e, principalmente, também, essa obrigatoriedade de você justificar a expansão da sua área urbana.

Em Nova Lima, no plano diretor de 2007, ela foi aumentada indiscriminadamente várias vezes para atender alguns interesses do capital imobiliário. Então eu acho que isso é importantíssimo.

A outra questão, a questão do conjunto habitacional. O Minha Casa, Minha Vida hoje... Teve uma época em que eu fui... até 2012 eu fui fiscal da Caixa em vários municípios da região metropolitana e até fora daqui, em projetos do Minha Casa, Minha Vida. Eu trabalhei lá na ponta. A pessoa pedia o financiamento imobiliário, ou o construtor pedia o financiamento imobiliário,

eu ia lá fiscalizar o que ele estava fazendo. E, para minha Ele não atende só a demanda por conjunto habitacional, mas a população mais pobre também pode pegar o recurso do programa e aplicar na construção da unidade residencial. Ocorre que, nesse tipo de financiamento, é mais fácil a família, por exemplo, se organizar e ir lá requerer o financiamento. Ela não precisa nem do poder público, grande parte das vezes. Eu, por exemplo, fui em Paraopeba, um dia, atender uma família, de um cara que era mecânico, que ganhava pouquíssimo e financiou uma unidade habitacional de 35 mil reais, muito menor do que o financiamento do Minha Casa, Minha Vida, que para faixa 1 é até 65 mil reais. Se o município quiser, por exemplo, aportar mais recursos, para atender, para aumentar, igual é o caso de Belo Horizonte, dar R\$ 10.000 por família, ele pode fazer isso, mas aí já é uma contrapartida do município, porque a lei permite que o município também seja um parceiro na produção habitacional.

Agora, para o empreendedor, para o empresário do setor imobiliário, fazer essa construção pulverizada não é viável do ponto de vista de escala. Ele vai querer fazer os grandes conjuntos. A gente tem falado, eu falo isso muito como urbanista, até mostrei o exemplo daquele metaprojeto em Belford Roxo,

que é o seguinte: você pode fazer como fez o JK com Brasília, fazer um grande projeto urbano, de expansão urbana, em que você possa articular esse projeto com um projeto habitacional de qualidade. E conversar, por exemplo, com a população que vai morar ali, fazer uma reunião e falar: Olha, aqui eu quero fazer isso, tenho esse, esse e esse produto para poder ofertar nesse lugar. Conhecer a demanda que você tem nesse lugar e o que atende cada uma dessas pessoas, para poder fazer a conta que o poder público tem que fazer. Como que eu consigo atender? A conta do empreendedor vai ser o seguinte: ele vai comprar a terra do proprietário privado. Lá em Nova Lima tem acontecido isso direto; a terra do proprietário privado vale ouro. Então se ele pensa que ele vai vender a terra para a Caixa Econômica, a terra triplica de preço automaticamente. Então, o que a gente tem feito? O que eu tenho feito na Secretaria de Habitação... E é um esforço, você tem que ficar assim... Hoje mesmo eu estava com um empreendedor privado, na hora de a gente fechar o acordo para ele poder vender para a gente poder comercializar as unidades habitacionais, ele... Como é que chama?

MARTA LARCHER

Retrocedeu.

CLÁUDIA PIRES

Retrocedeu. Aí eu falei com ele: Você tem o carnaval, você pensa. Na quinta-feira depois do carnaval a gente conversa de novo. Porque na hora que gente foi assinar, ele mudou as cláusulas, viu, Dra. Andressa?

ANDRESSA LANCHOTTI

É o mesmo?!

CLÁUDIA PIRES

É aquele que a senhora...

ANDRESSA LANCHOTTI

Ele já está querendo é aumentar o valor.

CLÁUDIA PIRES

Não, não é bem assim... Então eu falei: Olha, nós já temos aqui, está tudo escrito, tem tudo acordado... Então vamos fazer o seguinte: durante o carnaval você pensa, quando chegar depois do carnaval a gente conversa de novo. O que o município quer é isso, é interesse do município fazer isso. O que você quer não pode ser, não pode ser do jeito que você quer; tem que estar dentro das regras do município. Então nós estamos fazendo esse trabalho. Agora, é um trabalho de formiguinha. A gente tem que

ficar o tempo todo mostrando... Por exemplo, eu tenho que mostrar para o empresário...

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Mas é Zeis?

CLÁUDIA PIRES

É Zeis. Mesmo assim. Eu tenho que mostrar para o empresário, primeiro: que eu entendo a lei do Minha Casa, Minha Vida; segundo: que eu sei fazer conta. E eu falei com ele: Olha, a minha experiência profissional é de poder público agora, mas eu trabalhei a vida inteira na iniciativa privada; eu já fiz orçamento de obra, já fiscalizei obra, já executei obra, eu sei quanto vale a obra! Eu sei quanto você pode, eu sei quanto você está perdendo... E geralmente eles estão perdendo... ninguém ganha nada! Todo mundo faz Minha Casa, Minha Vida para atender a Presidenta Dilma. Ninguém ganha um centavo de lucro nisso. É porque ela está pedindo, e eles são muito bonzinhos e estão fazendo. Geralmente é isso.

E é o seguinte, o faixa 1 não tem jeito, ele é tabelado: é R\$ 65.000 e não tem jeito. E ele ganha dinheiro com essa unidade habitacional, não tenha dúvida disso. Agora, eles

estão acostumados ao lucro ilimitado, ou seja, a incorporação imobiliária te permite... Eu falei com ele... Gente, eu já fiz curso de incorporação imobiliária e fui formada pela escola do professor Jamil Rahme, é o que todo mundo faz aqui em Belo Horizonte, não é? Fiz o curso, aprendi, sei fazer. Então a gente sabe o seguinte: você começa com unidade habitacional no imóvel na planta com um preço e quando você chega na última venda, o preço já deduplicou. E aí, a gente perguntava para o professor Jamil: Qual é o lucro do empreendedor imobiliário? Aí ele vira para você e fala assim: O lucro do empreendedor imobiliário é uma caixa fechada a sete chaves; ninguém sabe, só o empreendedor. Isso não pode acontecer na política habitacional! Tem limite! Então isso eles não conseguem atender e ficam o tempo todo brigando com isso. Eles querem o terreno desapropriado, eles querem que a Prefeitura faça a urbanização... eles querem tudo! Eles podem querer. Cabe ao poder público falar: Não. A gente tem que fazer isso.

E no caso dos conjuntos, a forma de atender a grande demanda que a gente tem é por conjunto habitacional. Não tem outra. É muito difícil a gente mobilizar o empresariado para fazer a demanda pulverizada. Em Nova Lima, nós temos 3 categorias de atendimento: o conjunto – a gente tomou uma decisão projetual de limitar os conjuntos até o máximo de 300 unidades,

para evitar ir nessa escala do Meu Orgulho, lá em Manaus, que são 5.000 unidades no meio do mato, no meio do nada – o cara tem que pegar um ônibus para ir lá para poder viver no Meu Orgulho. É um pouco demais, não é? Então, isso é um grande problema. Foi a lei do Minha Casa, Minha Vida que propiciou isso? Não; foi o poder público que não deu as próprias regras: Eu não quero ali, eu quero aqui; eu quero desse jeito, quero dessa forma! O cara precisa ter um pouco mais de pulso para poder fazer isso. É fácil fazer? Não é, dá trabalho. Mas nem tudo que o empresário quer você pode dar.

Agora, eu acho que o IAPI, o JK, o Copan, eles não são... Têm problemas de violência, e até a própria Vila São José, que foi feita no PAC, pela Prefeitura, eles não têm o problema da violência por serem conjuntos habitacionais; é porque essa violência urbana está internalizada na sociedade hoje. Esse convívio com as drogas, com o submundo, ele está presente na nossa vida com o decorrer do tempo.

Uma experiência muito interessante e hoje muito criticada também é a experiência da Unidade de Polícia Pacificadora, as UPPs. Eu acho que é uma experiência importante, porque: você tem que associar dentro da política pública de habitação a política ambiental, a política cultural, a educacional... todas as políticas juntas.

Eu tenho defendido muito uma tese de que o controle social é muito mal exercido pela autoridade pública, que não faz o pacto com a população da forma como tem que ser feito. Por exemplo, estabelecer com seu público-alvo uma política de controle em que esse público saiba todos os passos da política pública que estão sendo feitos ali, saiba qual é o papel dele naquela política pública e qual é o desdobramento daquela política pública a partir do momento em que aquela unidade habitacional for entregue. Isso que a Portaria 168 e a Portaria 610 fizeram – mais a 168, que fala, inclusive, sobre as regras do pré-morar e do pós-morar – tem que ser feito. Por exemplo, Nova Lima; a gente está instituindo a política do pré-morar com 3 meses, porque obrigatoriamente o programa fala isso, você tem que fazer seleção, tem que fazer o trabalho com as famílias que vão morar ali, durante 3 meses; mas a gente instituiu o pós-morar de 1 ano – 12 meses pelo menos –, com acompanhamento sistemático até você ver como a família vai se adequar àquele lugar, para evitar que aconteça isso... Aí tem que conversar com o pessoal da Segurança, com o pessoal do setor da Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente... Todas essas Secretarias têm que estar envolvidas, que é o que o Ministério das Cidades chama hoje de matriz de responsabilidade. Quando a gente faz um conjunto desses, a gente tem que mostrar

para o Ministério das Cidades como o poder público vai se envolver naquela política. E não deve ser uma política de tutela, mas uma política de produção de autonomia; esse é o mais difícil.

Todo mundo tem uma abordagem compreensiva com o pobre, é outra coisa também. Todo mundo acha que sabe o que o pobre quer. Você vai na casa do pobre e fala: Nossa, o cara é pobre, mas tem uma televisão de plasma! Aí fica todo mundo horrorizado. Ele não é tão pobre assim, ele tem uma televisão de plasma. Está na garagem dele um carro zero. Nossa, mas ele é pobre! Ele tem um carro zero! E não pode ter. Por que não? Isso é o acesso ao consumo, à rede de consumo do nosso sistema capitalista – não é outro. Essa rede te permite, com dinheiro, conseguir comprar aquilo em 100 vezes, em 200 vezes, o que quer que seja; é uma política de financiamento. Eu defendo também que a população, ela não quer... Tudo que eu vejo nos movimentos sociais – e eu fui assistente técnico de vários deles durante anos – ninguém quer a casa dada. Ninguém. As pessoas não querem a casa dada. Elas querem comprar, querem adquirir. Só que elas têm que ter condições para adquirir. Elas não podem ir lá e fazer um depósito de R\$ 30.000 na planta, depois intermediárias de R\$ 10.000 a cada 4 meses. Ela não tem dinheiro para isso. Nessa polí-

tica de subsídio de 5 anos, você pagando essa prestação que vai de R\$ 25, na faixa 1, até R\$ 68, você permite o cara ter a dignidade de ter a casa dele. E permite que o outro, que é classe média, que vai ter subsídio do FGTS – a faixa 2 vai de R\$ 1.650 até R\$ 4.550 –, e você usa o FGTS, você pode usar inclusive para poder garantir a inicial do projeto. A Prefeitura também pode fazer uma gracinha.

No caso de Nova Lima, a gente está propondo para o Prefeito que ele faça uma política de subsídio, para as pessoas que não podem pagar, financiar, por exemplo, o terceiro quarto na casa. Porque o Minha Casa, Minha Vida promove unidade habitacional básica: 2 quartos, sala, cozinha e área de serviço. Você pode fazer uma unidade com outro quarto e o Prefeito paga esse outro quarto com a política de subsídio. Ou pode também associar grupos organizados, por exemplo: os servidores públicos, o Sindicato dos Mineiros, a Associação dos Catadores de Papel – como é o caso que a gente organizou, e estamos fazendo um conjunto para eles. Pois é, você tem a condição de fazer isso. Não precisa dar a casa; você vai dar condição para ele poder sair do aluguel caro. Em Nova Lima, por exemplo, a gente tem um programa de bolsa-moradia para famílias que estão em área de risco, a gente não consegue alugar um barracão de 2 cômodos por menos

de R\$ 700. É muito caro! E às vezes você vai na casa... Quando eu cheguei para atuar nesse programa, a gente foi fazer um diagnóstico de tudo que estava alugado pela Prefeitura, tinha imóvel que era alugado pelo bolsa-moradia, que era para tirar a pessoa do risco, e o imóvel alugado estava em risco! Risco construtivo. Então, a gente teve que ir lá, tirar a família e imediatamente colocar num outro imóvel, porque ela estava com risco iminente de ter problema mesmo, e a gente ser responsabilizado por isso. Então, tem essa questão.

A outra coisa é o seguinte: a única forma de dar o imóvel para a família, no Minha Casa, Minha Vida, que deve ser... No Vila Viva aconteceu isso... É porque a lei permite que você destine até 50% das unidades produzidas – no caso do Minha Casa, Minha Vida, puro – para a demanda territorial. Em Nova Lima nós vamos atender a população, as famílias que estão em área de risco ou área de APP, ou área verde... vamos atender todo mundo.

No PAC⁸, toda a produção de unidade habitacional pode ser feita sem que a família precise financiar. Os outros são financiados porque estão em área de fragilidade ambiental – geralmente assentamento precá-

⁸ Programa de Aceleração do Crescimento.

rio. Então isso possibilita que você financie... não é que financie 100%; é que, na verdade, você tem o passivo ambiental a cumprir com aquela família: ela já mora em uma área de risco; então você já pode fazer essa negociação sem problema.

Em Nova Lima, a gente precisa de ajuda da Cohab⁹, e vários municípios precisam de ajuda dela. A Cohab está ofertando a sua terra a R\$ 600 o metro quadrado. E nós fizemos agora uma proposta para ela... A gente está fazendo uma demarcação urbanística de um bairro hoje confrontante com a Cohab; então na hora de fazer a demarcação, você tem que fazer um edital público, mostrar qual é a área de demarcação e esperar 30 dias para que os confrontantes se manifestem. A Cohab se manifestou em relação a uma nesga de terreno que não tem fim urbanístico nenhum, cobrando da gente R\$ 600 o metro quadrado para poder vender para o município aquela área, para que a gente pudesse fazer o projeto.

Nós decidimos, no município, não comprar e retroceder no limite da demarcação urbanística, deixando de beneficiar uma série de pessoas, acho que 10 famílias que moram no lugar, porque a Cohab não sabe, não entende

⁹ Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais.

qual é o papel dela em âmbito estadual; o que é pior: qual é o papel dela na política estadual de habitação, o que eu acho muito sério. Acho que isso não está acontecendo só em Nova Lima; isso deve acontecer de uma forma geral. Então eu acho que tem que tomar medidas enérgicas com a Cohab. E nesse caso, ela faz um mal danado no município, porque, quando ela vende o terreno a R\$ 600 o metro quadrado – aí eu vou falar de contaminação –, ela contamina o mercado imobiliário, porque na avaliação, quando você vai fazer uma média geral em que entra o valor da Cohab, o preço do terreno vai lá para cima. Então é danoso para a política. Eu estou fazendo um chamamento empresarial para uma área pública, ofertada pelo município para o Minha Casa, Minha Vida, cujo terreno de 5.000 metros está saindo a 2 milhões e meio! Quinhentos reais o metro quadrado! Se o município não entrasse com o terreno – e isso é avaliação da Prefeitura, nem é de mercado – se a Prefeitura não entrasse com o terreno, a gente não conseguiria fazer o Minha Casa, Minha Vida. E a gente vai fazer o primeiro Minha Casa, Minha Vida dentro do loteamento da Cohab, em terreno público, porque no terreno dela a gente não consegue fazer nada, por causa do preço da terra. Não há condição de fazer.

Então eu acho que essas coisas têm que ser pontuadas. Essa questão da segurança eu acho que um caminho para poder seguir, para resolver os problemas de convivência, é também apostando numa política de segurança compartilhada. Ou seja: onde a UPP falha? A UPP falha em não ser compartilhada, em ser uma política de Estado que é introduzida sem discussão com a comunidade. Você vai lá, entra com armamento, com policiamento, mas não discute com a comunidade. Essa que é a grande falha, no meu entendimento.

ELVIS GAIA

Boa tarde. O meu nome é Elvis Gaia, eu sou Secretário de Meio Ambiente do município de Mateus Leme. Como você mesma tem dito, o Minha Casa, Minha Vida é um negócio e muitas vezes ele não vem para atender a política habitacional, mas o interesse privado, do construtor. O que eu tenho visto em alguns municípios hoje é que o projeto do Minha Casa, Minha Vida não tem vindo para atender o interesse do município, mas, como eu disse, o do construtor. E com isso ele vem gerando vários impactos sociais para aquele município. Ele não está atendendo uma demanda reprimida, mas ele está gerando uma demanda. Eu quero saber se, com todo o controle que existe hoje para a aprovação desses projetos, se vocês já identificaram isso, se estão acompanhando, qual é a sua opinião a respeito.

CLÁUDIA PIRES

Lá tem Secretaria de Habitação?

ELVIS GAIA

Eu sou Secretário de Meio Ambiente e eu que acompanho.

CLÁUDIA PIRES

E Habitação?

ELVIS GAIA

Urbanismo e Meio Ambiente.

CLÁUDIA PIRES

Ah, tá. Olha só: na verdade, é seu papel fazer isso. O empreendedor imobiliário não pode entrar dentro do seu município sem que você estipule as regras para o programa. A gente tem lá no município uma lei – que a gente está inclusive querendo modificar para colocar mais condicionantes. Mas, por exemplo, toda pessoa que vai dentro do município de Nova Lima querer construir Minha Casa, Minha Vida, a gente chama – e isso tem acontecido antes de eu trabalhar... Antes de eu ir trabalhar como Secretária de Habitação em Nova Lima, eu trabalhei um tempo com o Minha Casa, Minha Vida na Baixada Fluminense: Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, uma série de cidades... A gente fez estudos

de viabilidade, eu trabalhei como consultora da Prefeitura, dando opinião sobre projetos e tudo. Cabe ao ente público dar as regras do jogo. Não pode deixar a iniciativa privada... Ele é um programa público-privado, ele não é um programa privado; ele não vai lá, não escolhe a demanda; a demanda é do município. E lá em Nova Lima, por exemplo, a gente não está limitando a demanda só de 0 a 3 ao município, não, porque essa é obrigatória. O município tem que ter o cadastro, tem que ofertar... salvo quando você tem movimentos de moradia que fazem a demanda; mesmo assim, os movimentos de moradia, a gente colocou uma regra que eles têm que ser cadastrados pela Prefeitura, até para não gerar, por exemplo, assim... A Portaria 595 agora, que foi editada pelo Ministério das Cidades, institui um caráter metropolitano nas políticas públicas de habitação. Então, por exemplo, se você não consegue atender o deficit habitacional em Belo Horizonte, você pode migrar para Nova Lima, por exemplo. Para a gente, isso é o pior dos mundos, porque a gente sabe, por exemplo, em Belo Horizonte, como eles estão tendo dificuldade em implantar uma política habitacional aqui dentro do programa. Parece que eles fizeram só 1.720 unidades até agora e mesmo assim no programa Minha Casa, Minha Vida PAC. No programa Minha Casa, Minha Vida puro, que a gente fala, que é só a iniciativa privada junto com... para viabilizar de 0 a 3 e de 3 a 6, ele não fizeram. Então, nesse

caso, a gente tem um controle sobre isso. A pessoa vai lá na Secretaria de Habitação, a gente dá as diretrizes: o que a gente quer, qual é o produto que a gente quer que eles produzam... Inclusive a gente tem interferido até nessa questão, por exemplo, o cara chega e fala: Ah, quero fazer 500 unidades... Teve uma pessoa que foi lá dizendo: Quero fazer 3.000 unidades. Eu falei: Ah, é? Você vai fazer 3.000 unidades onde? Lá perto de Rio de Peixe. E eu falei: E aí? Aí ele falou: E aí eu preciso que o município faça a estrada para Rio de Peixe. Então eu expliquei: Olha, não é assim que funciona. Nós temos esse e esse terreno, tem o proprietário – a gente tem um grande proprietário de terra lá, que é a Anglo Gold. Tem a Anglo Gold, a Vale, são proprietárias de grandes glebas aqui, só que a gente quer gleba urbana! Nós queremos a gleba onde já tem escola, creche, posto de saúde... Nós não queremos lá em cima, a gente quer aqui! Então a gente definiu: Olha, aqui você pode fazer, aqui também. Lá não! Lá a gente não quer. E ele: Ah, mas não dá para viabilizar aqui, porque o preço da terra é caro. Realmente o preço da terra é muito caro. Mas o que a gente está fazendo: a gente conseguiu sentar com algumas incorporadoras para poder falar com eles o seguinte: O que vai regular o preço da terra que você está comprando é a conversa que você vai ter, junto com a gente, com o proprietário de terra e até a interferência da Prefeitura para poder instituir uma regulamentação. Por exemplo, um proprietário que

a gente tem lá, que tem todo o loteamento em área de Zeis, ele queria vender os 150 terrenos dele a R\$ 120.000 cada um e tchau, vai embora. Aí nós chamamos, antes de o decreto dele sair, nós chamamos e falamos: Olha, isso não interessa para o município. Se você fizer um terreno a R\$ 120.000, quem vai comprar um terreno a esse preço? É a classe média, que vai financiar uma casa de mais R\$ 120.000. Então, saiu dos limites até da faixa 1 e 2; vai atender o público que hoje pode comprar, pode entrar num financiamento, pode comprar um imóvel mais caro. Não vai atender a nossa demanda, que são 3.200 do deficit de 2010, 4.400 pessoas no cadastro. A gente quer atender essas pessoas. Para a gente atender essas pessoas, o município tem que atuar como regulador. E ele tem que ir em cima, ele tem que acompanhar todo o processo, ele tem que ir atrás do empreendedor... o Prefeito tem que ter pulso nisso, não é? Tem alguns Prefeitos que têm preconceito contra o programa... Eu já ouvi até falar assim: Minha casa, minha dívida. As pessoas falam isso, e eu pergunto: Que dívida? Aí eles falam: Não, porque isso aí traz uma dívida para o mutuário... E eu explico: Não, é R\$ 5.200 se ele for muito pobre. Ele vai adquirir uma casa por R\$ 5.200! É dívida isso? Aí ele fala: Ah, não sei disso, não. Aí eu falei: É assim que funciona o programa! Agora, se ele ganha mais, ele pode financiar um imóvel de valor maior. Por exemplo, no caso de Nova Lima, na faixa 2. Nós estamos pegando a faixa 2, e o

cara: Ah, eu vou querer construir aqui 600 unidades. E nós dizemos: Você vai construir as 600 unidades para o público que nós vamos te falar qual é! Então a gente, por exemplo, quer construir para funcionário público, o Prefeito quer fazer o programa para o funcionário público. Aí nós estabelecemos: Olha, você vai construir o imóvel a R\$ 100.000 cada um, cada unidade habitacional, porque a faixa 2 é isso. Quando você faz a R\$ 100.000, você tem um Ret¹⁰, imposto único instituído pelo governo – como se fosse o imposto da linha branca – de 1%. A carga tributária dele para a construção da unidade é 1%. Então, ele vai fazer essa para atender exclusivamente o nosso público, a nossa demanda e ajudar o município a tirar algumas pessoas que estão na fila e que não vão ser atendidas prontamente no programa, entendeu? Então o município tem que ter pulso nisso. É isso que eu falei: atuar com o interesse público e iniciativas de caráter público-privado.

O Raimundo Faoro é que explica muito bem isso. O nosso poder público não está habituado a regular. Ele está habituado a ser conivente com a iniciativa privada e atendê-la naquilo que for possível. A gente faz isso com uma facilidade! A gente acha que o poder público é a casa da gente. Tudo que o empreendedor privado não quer, ele passa para o poder público. Ele socializa os prejuízos com o poder público. E ele quer só os lucros. Geralmente é assim. O poder público

¹⁰ Regime Especial de Tributação.

é que tem que inverter essa lógica. O programa é privado? É privado, mas tem a mão do poder público. É a grande sacada do governo Lula. Por isso eu tenho admiração pelo programa, pelo que ele fez nisso. A grande sacada dele e é a grande sacada do governo atual. Quando a gente institui constitucionalmente a questão das parcerias, dos consórcios, é justamente para isso.

O que é uma operação urbana consorciada? A operação urbana consorciada não é uma operação para dar índice para proprietário privado! Não é isso! Ela não serve para isso! Inclusive não tem um artigo do Código Civil que fala que enriquecimento ilícito é crime? Não tem? Qual é o artigo?

MARTA ALVES LARCHER

É ilícito, não é crime.

CLÁUDIA PIRES

É ilícito, então tá. Mas não pode enriquecer ilicitamente, vamos dizer assim. Então, por que a gente oferece para pessoas coeficiente 5, 8, 10... e o poder público não cobra nada em troca? Por quê? Não entendo. Um tem 1, o outro tem 0,5, o outro tem 7! E não se cobra nada! Ah, mas estou cobrando outorga onerosa dele. Não, não é só isso. Ele tem algumas obrigações para com a cidade. Ele tem um

compromisso social, coletivo com a cidade. É isso que a gente tem que cobrar.

A gente tem hoje armas poderosas. As leis ambientais, por exemplo, elas quase que nos obrigam – você, Elvis, que é Secretário de Meio Ambiente – a ter uma posição mais firme com a iniciativa privada nesse sentido. Ou seja, não pode aleatoriamente usar a máquina pública em benefício individual de alguns poucos. Esse é que o problema, esse que é o princípio; a função social da cidade é isso, é socializar ônus e bônus. Mas as pessoas só querem socializar os ônus. E os bônus ficam... o cara vai lá, faz o projeto dele, aprova, acha ruim com você se você não aprova no dia, fala que vai te processar... Tudo isso ele fala, mas é preciso ter pulso firme mesmo, para evitar que a gente perca as rédeas da questão pública; que a gente ajude o Brasil a crescer, não é? Esse é o nosso papel. Eu acho que, como cidadão, a gente tem que ajudar a nossa nação a ser melhor no futuro.

Toda a trajetória da política habitacional, por exemplo, nos mostra que a gente teve mais fracassos do que êxitos. A gente está correndo atrás, hoje, de resolver um passivo ambiental urbano causado pela negligência do poder público para com a cidade, para com seus cidadãos. O que

a gente fala hoje é que a gente produziu cidades urbanizadas, onde muita urbanização num lugar serve a poucos, e o resto vive em periferias urbanas, onde a gente lida com toda sorte de problemas. Então, a gente tem que começar a mudar a postura do município em relação à questão. E a gente tem uma bíblia na mão para poder seguir, que é o Estatuto da Cidade. Se a gente pensar sempre no Estatuto da Cidade com interesse público, visando o interesse público, coletivizar todas as questões, a gente vai avançar.

MARCELO

Meu nome é Marcelo, eu sou Promotor de Justiça. Eu entendo e concordo com esse ponto de vista do papel do ente público. O município acabou assumindo uma grande responsabilidade na questão de regulação e mesmo de fiscalização das políticas urbanas. Mas quando você exemplifica com Nova Lima, e talvez conhecendo melhor a realidade aqui de Belo Horizonte, a gente percebe que essa realidade é que os municípios menores não estão preparados para isso. A maioria dos municípios de Minas, pequenos e médios, eles não têm uma competência em política urbana para exercer esses papéis, para usar os instrumentos legais que estão à disposição dos municípios. E acaba, muitas vezes, que somos nós do Ministério Público que temos que fomentar isso. E a gente acaba enfrentando

grandes dificuldades, porque você tem que começar do início. Porque tem que ter um plano diretor bem estruturado, essas zonas têm que estar bem demarcadas, tem que ter um compromisso entre o Poder Legislativo, que vai legislar, e o Poder Executivo, que vai acabar administrando toda essa política urbana.

Só que, revendo todo esse cronograma de tudo que já aconteceu, a gente percebe que os problemas que as grandes cidades enfrentaram durante alguns anos estão acontecendo também nessas cidades menores, porque o desenvolvimento da nossa economia está gerando riqueza e estão sendo criados os bolsões de pobreza dentro das pequenas cidades, nas áreas urbanas mesmo. E esses bairros, essas periferias, esse guetos de que você fala, estão refletindo todos esses problemas de violência, de falta de equipamento urbano, de construções em área de risco... E nós, do Ministério Público, estamos enfrentando um dilema. Porque o que acontece? Eu vou exemplificar. Chega uma família de baixa renda e fala: Ó, doutor, me falaram que eu podia entrar lá no lote, eu entrei. Eu construí lá uma casa de um cômodo; eu não tenho banheiro na casa; a Cemig não liga a minha luz; lá não tem Copasa, a água não chega porque é no alto do morro. E tudo que eu peço pro município, que eu vou requer na assistência social, eles falam que

eu não tenho direito porque eu invadi. Agora eles querem me tirar de lá, mas não tem lugar onde me colocar, doutor. Eu tô com três menino aqui, o que que eu faço? Aí você vive um dilema: é a política urbana, o direito à moradia – direito fundamental.

Então eu queria que você abordasse um pouco essa questão do ponto de vista da regularização fundiária de interesse social, onde já tem alguns núcleos de pessoas já instaladas, já com as questões antrópicas um pouco definidas, mas tudo desordenado. Como que a gente entra com essa nova política urbana, com essa visão, para preservar o direito à moradia dessas pessoas, mas que a moradia seja digna, que elas possam ter acesso ao mínimo, aos equipamentos ali perto de sua residência – uma área de lazer, uma creche, um hospital, um posto de saúde – e que as coisas estejam ali com os padrões estabelecidos. Porque a gente está criando grandes favelizações à margem das pequenas cidades. E isso a gente fica muito preocupado, porque ali, sim, estão criando essa discriminação toda que você comentou aqui antes.

CLÁUDIA PIRES

No ano passado, eu fui convidada para fazer uma aber-

tura de uma Conferência de Cidades em Rondônia. Depois eu fiz a abertura da Conferência de Cidades no estado de Minas Gerais. Eu mostrei o mesmo mapa. Eu mostrei o mapa de Minas Gerais e o de Rondônia, que é o seguinte: a gente tem no CAU, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo, o mapa dos arquitetos que atendem os municípios, o mapa geral; você pega o mapa e sabe quantos arquitetos tem por município e se tem pelo menos um arquiteto na Prefeitura. A gente está até com uma campanha em curso... eu vou até pedir a ajuda do Ministério Público – que é uma campanha como a dos médicos: mais arquitetos nas cidades. Por quê? O problema urbano não é percebido como problema. Marx fala isso.

Na faculdade, eu sempre leciono uma matéria que se chama Planejamento Urbano e Regional, e nessa matéria, o início dela é discutindo a cidade capitalista, vários autores da cidade capitalista. Tem até um livro clássico sobre isso, que é O Urbanismo, da Françoise Choay. E ela mostra todas as correntes do urbanismo, desde aquelas socialistas, utópicas, em que você vai ter que produzir uma cidade nova para poder abrigar todos os moradores daquelas cidades, e aí o Fourier faz uma cidade que se chama Família Estéril. Aí ele leva as pessoas para um lugar longe, tipo uma célula, e cons-

trói uma cidade, uma indústria e um educandário. O prédio dele é uma célula, todo mundo vive igual, a unidade de habitação vem daí. O Le Corbusier, que é outro arquiteto famoso da história da arquitetura, depois faz isso. Mas ele faz isso e liga essa cidade à produção industrial. Está tudo certo na cidade dele, só que acontece o seguinte: alguém lá resolve fazer um alambique e começa a vender bebida na cidade. Aí acabou a paz. Então é esse o problema do socialismo utópico.

O Owen, que é um outro socialista utópico, ele vende tudo que ele tem, ele era um industrial, vende tudo que ele tem e vai para os Estados Unidos montar uma colônia; e nessa colônia, que se chama New Harmony, acontecem os mesmos problemas que o Fourier teve também.

E o Marx já dizia nessa época o seguinte: o problema urbano não é percebido; não existe problema urbano. Ele está em outra raiz, que é o capital. A grande contradição da sociedade capitalista é o seguinte: existem alguns que concentram na sua mão os meios de produção e os outros que são funcionários desses que detêm os meios de produção. Nessa contradição, existe uma concentração de riqueza muito grande na mão de uns e isso gera uma desigualdade. O desafio da sociedade brasileira é o seguinte: nós somos

um país que distribui muito mal a nossa riqueza. Então existem as pessoas que usam essa riqueza e outras que não chegam nem perto dessa riqueza. E nós passamos 40 anos, de 1964 até aproximadamente 2004, de 1963 a 2003, antes do movimento da reforma urbana, fazendo tudo errado, ou seja, nos omitindo em relação aos problemas da cidade. Quando você pergunta para qualquer Prefeito das 5.000 e tantas cidades brasileiras qual é o problema urbano que ele tem, ele vai falar para você que é asfalto. Planejamento urbano para ele chama-se asfalto. Quando teve aquela tragédia em Petrópolis, no Vale do Cuiabá, entre Teresópolis e Friburgo, eu fiz questão de pegar os dados orçamentários desses municípios no Tribunal de Contas do Estado para ver como eles investiam o dinheiro deles. E eu vi que a rubrica 'urbanismo' era só para asfalto. Tinha, se não me engano, R\$ 5.500 que ele tinha pagado uma consultoria para fazer um negócio na área ambiental. Acabou. Então, assim... não se percebe o problema urbano nas Prefeituras, os Prefeitos não veem isso. Agora, se você discutir com eles qual o coeficiente de aproveitamento vai ter aquele terreno que está localizado ali, depois que ele fizer uma estrada, ele entende o que você está falando. Aí reside um problema. Hoje a gente sabe que a terra urbana tem um valor, existe uma mais-valia nessa terra, é um conceito marxista também, mas essa mais-valia dificilmente é

apropriada. Quando se fala, por exemplo, desses planos de expansão urbana, como é o caso do art. 42-B, o que ele está falando é o seguinte: Vamos socializar a mais-valia? Se você vai fazer um investimento naquela região, vamos ver se você consegue investir também naquelas áreas onde tem bolsões de pobreza e que precisa resolver? Então, por exemplo, o empreendedor, num loteamento privado, por exemplo, que vai construir um empreendimento próximo à área pauperizada, qual é a contrapartida urbanística que o município tem que dar para ele? É um banco na praça principal, na matriz principal? Ou é ele fazer, por exemplo, a política de urbanização como fez a Secretária de Habitação de Niterói? Foi inédito o que ela fez, chamar o cara e falar: Olha, então tá. Você quer fazer? Você quer índice cinco? Então tá. Então eu vou te dar essa favela toda para você fazer um projeto, viabilizar o empreendimento e me apresentar pronto aqui, que eu vou captar recurso. Quando você fizer isso, eu te dou coeficiente cinco. Ela está colocando no seu devido lugar essa questão da socialização dos lucros e pedindo para ele investir nisso, inclusive. Isso é que a gente não vê fazer.

Eu acho o seguinte, eu falei isso em Rondônia, ninguém fica desesperado quando vai numa Prefeitura e não tem

arquiteto nas áreas de planejamento, o Secretário de Planejamento não é da área, o Secretário de Habitação não é da área – desculpe, eu não soltei nenhum caso de Mateus Leme, se eu estiver cometendo aqui alguma gafe, tá? Mas os cargos dessas áreas geralmente são cargos políticos. Eles podem até ser cargos políticos, mas você tem que ter habilitação profissional para isso. O Prefeito pode nomear quem ele quiser, mas a pessoa tem que ter alguma habilitação para poder tratar do tema. E o seguinte: eu nunca vi ninguém chegar na Prefeitura e não ter um Secretário da área para atender e ele ficar horrorizado e chamar a imprensa. Se tiver um médico exercendo ilegalmente a profissão, todo mundo vai denunciar, vai no Ministério Público, vai fazer... Ninguém liga para essa questão; arquitetura e urbanismo no Brasil é uma atividade desprestigiada a ponto de as pessoas pensarem o seguinte: Se esse profissional é habilitado para fazer isso, por que ele não está lá na atividade fim lá da Prefeitura? Por que ninguém briga para poder ter mais apoio, assistência técnica... A Lei de Assistência Técnica – gente, que vergonha! – a lei foi editada em 24 de dezembro de 2008, a lei que cria assistência técnica, e nós não conseguimos introduzir essa lei nos municípios brasileiros, dando gratuidade ao serviço, à assistência técnica dos engenheiros e arquitetos nas cidades, com dotação orçamentária. Lá em Nova

Lima eu estou sofrendo para conseguir aprovar uma lei de assistência técnica no município para eu poder ter condição de pegar meu orçamento e chamar escritórios, capacitar escritórios públicos para atender lá na ponta; é isso que está falando.

A questão da regularização fundiária, por exemplo. Eu tenho um TAC para cumprir com o Ministério Público. Eu falei que eu me recuso a fazer só regularização fundiária, entregar o papel e dar tchau para o proprietário. Nós temos que fazer mais do que isso. Nós temos que instituir canais de regulação, nós temos que pegar aquela área que tem uma urbanização precária decorrente de uma ausência do profissional na área, feita de forma espontânea, e criar instrumentos para que, no médio e longo prazo, aquela área possa ser urbanizada a contento. Então, você ter uma rua mais estreita, você ter um beco, as pessoas pensam assim: Ah, vamos só urbanizar isso aqui. Eu trabalhei na Urbel fazendo isso. Eu saí de lá e eu não entendia... são duas sensações que eu já tive na minha vida de desconforto, e eu não entendia por que eu estava me sentindo desconfortável e depois de muito tempo é que eu fui perceber. Quando eu era criança, eu ia em zoológico, eu ficava triste uma semana. Eu não conseguia perceber por que é que eu ficava triste uma semana. Uma vez eu falei para minha mãe: Eu

não quero ir mais, não. Tem excursão para o zoológico, mas não quero ir, não. Aí ela falou: Mas por quê? Eu não sei, não é o lugar que eu gosto de ir. Era porque eu não gostava de ver bicho preso, daquele jeito que estava lá, na jaula. Eu achava que o bicho sofria. É um problema meu. Mas eu só fui entender isso muito tempo depois. Na Urbel, quando eu era estagiária, estudante de arquitetura, eu trabalhei um ano e meio na Urbel, eu saí de lá porque eu ficava deprimida. Eu ia aos lugares... Mas por que eu fico chateada, gente, com esse negócio de eu ir nesse lugar? Eu gosto de fazer esse serviço, eu gosto desse serviço. Mas era por causa disso... porque eu ia aos lugares para poder fazer projéctinho, para asfaltar um becozinho para o cara viver ali e no resto da cidade é diferente! O cara tem amplas calçadas, tem vias públicas, o transporte chega na ponta, é um urbanismo de qualidade, a casa é legal... eu não gostava de ver isso! Eu me incomodava com isso! Então, eu reajo a uma regularização fundiária que seja simplesmente fazer o papel passado e dar o direito de propriedade para pessoa. Em Nova Lima, a gente está fazendo uma lei de regularização fundiária que permite ao Executivo inclusive fazer o Habite-se, administrativo, para dar condições para aquela família e averbar a edificação no cartório e acessar o crédito imobiliário, com assistência técnica. Porque aí ela vai ser obrigada a fazer as reformas e a ampliação,

mas tendo um profissional na ponta para poder atender, criando a cultura do arquiteto atendendo, do engenheiro atendendo ou quem quer que seja, mas tem que ter o profissional habilitado lá na ponta. Para projeto, é arquiteto, não tem condição; mas para execução você pode ter os dois profissionais. Tem que ter isso lá na ponta.

E, por fim, eu acho assim: tem uma luta, uma bandeira dos movimentos sociais, eu mesma ajudei a coletar milhares de assinaturas sobre a questão da vinculação do orçamento geral da União, do orçamento estadual e do orçamento municipal para utilização em habitação e desenvolvimento urbano, que é a PEC da Moradia. Essa proposta de Emenda Constitucional, por vários motivos, ficou engavetada no Congresso. A gente teria que fazer uma ampla campanha para poder transformar o orçamento da moradia em verba carimbada, como acontece com a educação e com a saúde. Porque só foi assim que Prefeito começou a usar a verba que ele utilizava na educação e na saúde para educação e para saúde, porque se ele não usar ele vai preso. No urbanismo e na habitação, ele não vai preso se ele não usar o dinheiro na habitação e no desenvolvimento urbano. Ele não vai! E quando você fala sobre isso, ninguém quer. O governo federal não quer porque acha que engessa demais; os municípios não querem porque

acham que perde a capacidade de investimento. Ora, se ele vai investir em urbanismo, ele que invista com verba carimbada! Porque aí ele vai tem que fazer um plano de atuação, ele vai ter que olhar para o plano local de habitação que ele fez, o plano de regularização fundiária... No ano passado, eu passei por uma sabatina do Secretário da Fazenda: Mas por que que você quer usar tanto dinheiro nessa área de urbanização? Porque o plano local de habitação, o plano diretor da cidade obriga! Mas não existe nenhuma vinculação orçamentária que faça com que ele pegue o dinheiro todo que eu tenho que usar na habitação e coloque no fundo de habitação. O dinheiro que eu tenho no fundo é um pouquinho de dinheiro, coletado de uma política habitacional de longo prazo do município. Mas o grosso do orçamento pode ser remanejado a qualquer hora. É isso que a gente tem que mudar nos municípios, porque a partir daí ele vai querer arquiteto lá na ponta fazendo... Tem que vincular esse imposto: 2% do orçamento geral da União; 2% dos estados; 1% do município. O Prefeito só vai entender que urbanização é uma política de base para ele, assim como a reforma urbana, vai entender a reforma urbana quando isso tiver vinculado no bolso dele e ele puder ser criminalizado por não ter feito. Se não tiver isso, não vai ter jeito de a gente avançar na reforma urbana, porque a gente vai ficar atendendo

esse varejinho. A pessoa que chega lá na Habitação fala que está dentro de uma área de APP, de tudo, e a gente... Ela precisa morar! Se o gestor público não entende que ela tem direito de morar, ela vai morar de qualquer jeito! Não adianta! Ela vai morar de qualquer jeito! A gente tem que entender isso. Agora, a gente tem que ter mecanismo para poder acabar, atenuar esse tipo de problema. Hoje nós não temos. E hoje, se você não tiver na ponta uma pessoa que entenda da política, você não vai fazer a política urbana que a gente necessita fazer, e os movimentos sociais vão continuar brigando: Reforma urbana já! Reforma urbana já! E como você vai fazer reforma urbana já? Com dotação orçamentária. É assim. Com lei e com dotação orçamentária.

MARTA ALVES LAROCHE

Bom, gente, de tudo isso que a Cláudia falou eu acho que o que a gente pode colher é a importância de nossos municípios fazerem planejamento urbano, senão a gente vai ficar eternamente enxugando gelo e resolvendo pontualmente, não é?

O município tem que ter plano diretor, tem que estabelecer as suas leis orçamentárias de acordo com o seu plano diretor, de acordo com as prioridades definidas no plano

diretor e tem que ter política habitacional a partir do deficit habitacional constatado no território dele. O deficit qualitativo e o quantitativo também: pessoas que moram em áreas de risco, moradores de rua, todas essas pessoas têm que ser contempladas.

A gente tem uma Lei Federal, a 11.124, que instituiu o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social, voltado para população de baixa renda, e esse sistema se baseia num tripé: a lei, o Fundo Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Habitação. Se o município tem esses 3 requisitos, ele pode acessar recursos federais.

Agora, Cláudia, eu queria que você me esclarecesse uma coisa: o Minha Casa, Minha Vida não é recurso do Fundo Nacional de Habitação não, né? Do orçamento da União não, né?

CLÁUDIA PIRES

Esse é um dos problemas do Minha Casa, Minha Vida.

MARTA ALVES LAROCHE

Bom, então eu queria agradecer a presença de vocês. O que a Cláudia falou aqui no final deixou um gostinho para

o nosso próximo encontro, Cláudia, em que nós vamos falar da recuperação das mais-valias urbanas. O que é isso? É a gente dividir mais os bônus de morar em cidade, porque quem ganha dinheiro tem que reverter isso de alguma forma para coletividade. Eu queria agradecer a sua participação e te passar aqui o certificado do nosso Centro de Estudos e convidar você para uma outra oportunidade. Obrigada.

CLÁUDIA PIRES

Eu agradeço demais a oportunidade. Adorei.

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR SANDRO VERÍSSIMO - GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA - NA SEDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA 14/03/2014

DANIELLE ARLÉ

Boa tarde. Mais uma vez, é um grande prazer para o CEAF¹ recebê-los aqui, hoje com a Dra. Marta, neste Programa de Habitação e Urbanismo. O CEAF e a Coordenadoria de Defesa de Habitação e Urbanismo recebem Sandro Veríssimo, diretor de regulação metropolitana da agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte; administrador público graduado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; bacharel em Direito pela UFMG, com extensão em Gestão Urbana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil e Recuperação de Mais-Valias Fundiárias. Possui especialização em Gestão Estratégica do Programa de Desenvolvimento de Gestores Públicos realizado pela FDC – Fundação Dom Cabral; especialização também em Planejamento e Gestão Urbana¹ – Designing Cities, realizado pela University of Pennsylvania em 2013. Dr. Sandro, é um prazer recebê-lo aqui e tenho certeza de que todos ficaremos engrandecidos com a sua partilha de conhecimento. Obrigada.

¹ Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

SANDRO VERÍSSIMO

Boa tarde a todos e a todas. Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer, em nome da Dra. Marta e da Dra. Danielle, o convite para compartilhar um pouco do que a gente tem vivido nesses últimos anos no governo, do que a gente pode também estudar e teve oportunidade de aprofundar.

Bom, esta fala... não sei se vai dar tempo, mas a gente vai tentar administrar, porque o conteúdo é muito, muito extenso. Eu tentei resumir de forma mais objetiva e focar mais no tema que me foi pedido para abordar. Então, eu organizei e dividi essa fala em três partes. Na primeira parte, eu gostaria de compartilhar com os senhores e com as senhoras quais são de fato os maiores gargalos, os maiores problemas da vida nas cidades. A gente sabe que hoje 85% da população brasileira residem nas cidades. Então, quando a gente fala dos problemas urbanos, a gente está falando de um problema que aflige a maior parte da população do Brasil e no mundo também. No mundo, esse número é um pouco menor, mas no mundo também a maior parte das pessoas já vive nas cidades.

Então, a gente tem um plano metropolitano elaborado, aprovado, específico para a nossa região metropolitana. Eu vou compartilhar um pouco do diagnóstico de quais são os problemas da nossa região metropolitana, depois a gente passa para uma outra parte da apresentação, em

que a gente entra um pouco mais a fundo na questão fundiária, na questão da informalidade, para depois abordar a última parte, em que a gente vai trabalhar um pouco o conceito de propriedade, função social de propriedade e finalmente a gestão social da valorização imobiliária.

Eu considero importante passar por todos esses temas porque, para quem é da área do Direito, no Direito Civil, no Direito Tributário a gente tem várias noções na universidade, no exercício da nossa profissão; mas o Direito Urbanístico ainda é um assunto muito novo, e a gente precisa entender, primeiro, qual é de fato o problema; depois, pensar juridicamente em conceitos que a gente tem para outras áreas, como isso se traduz no Direito Urbanístico; e, finalmente, entrar nesse tema tão importante que é a gestão social da valorização da propriedade.

Eu vou mostrar para vocês também – e talvez seja esse um dos objetivos desta fala, desta participação de hoje –, o tanto que é central este tema, o tanto que isto perpassa por todas as políticas públicas, por todos os setores da política pública, saúde, educação, mobilidade, o meio ambiente... Tudo está intimamente ligado: como a gente faz a gestão do território, como a gente organiza as atividades humanas no espaço e principalmente no espaço urbano.

Bom, dito isso, vamos começar pela primeira parte. Processo de planejamento da região metropolitana – o mais

recente consiste no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o PDDI, aprovado em 2011, um plano bem recente. Foi contratada a Universidade Federal de Minas Gerais, junto com a PUC, a Fundação João Pinheiro, todas as Prefeituras, a sociedade civil e o Governo do Estado. Fizeram esse plano, que foi aprovado no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e ele trouxe o diagnóstico, as diretrizes do desenvolvimento, o que tem que ser feito no médio e longo prazo para a gente resolver nossos problemas.

A primeira e principal constatação do plano no tema que a gente vai abordar hoje é a forma da nossa metrópole, a forma urbana. Antes de entrar nesses modelos, vamos colocar a primeira e talvez a mais central conclusão do nosso plano metropolitano. A gente vive em uma região metropolitana esparsa, monocêntrica e dispersa.

O que quer dizer isso? Monocêntrico quer dizer que a gente tem um grande centro que polariza os movimentos das pessoas, dos bens, das mercadorias etc. Todo mundo sabe que a região da Contorno – o termo técnico é Hipercentro da Contorno –, mas a gente sabe que aquela região da Contorno, todos os dias de manhã, atrai um fluxo grande de bens e pessoas e todos os dias, no final da tarde, elas voltam para as cidades e para os bairros periféricos de Belo Horizonte. A gente tem também uma pesquisa que foi lançada no final do ano passado², pesquisa origem-

² Final de 2013

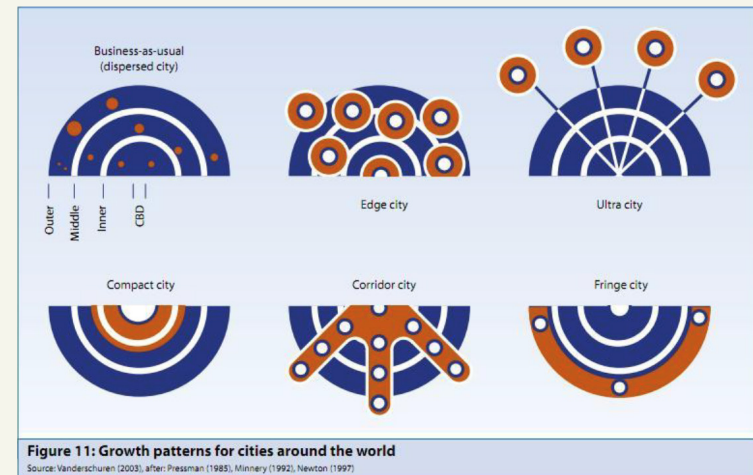
destino, e a gente tem isso em números. Não vamos discutir aqui mobilidade tão a fundo, mas só entendam que isso é um fato. Já está comprovado que existe um movimento pendular das cidades do entorno de Belo Horizonte e de alguns bairros também mais periféricos do município de Belo Horizonte em direção ao Hipercentro, que é o “anel da Contorno”. E movimento pendular, como o próprio nome fala, ele vai e volta. Vai de manhã e volta à tarde.

O que isso mostra para a gente? Isso mostra que as atividades, os serviços, o comércio, as atividades de recreação e de lazer e o emprego, eles estão concentrados geograficamente num ponto. Pelo fato de todo mundo depender desse ponto, as pessoas concorrem nos corredores, concorrem pelos espaços nas vias para entrar nesse ponto e, no final da tarde, para voltar. Essa é basicamente a questão do movimento pendular.

Então, quando a gente fala da primeira característica da região metropolitana – monocêntrica –, a gente quer dizer isso: tem uma concentração grande em um só centro, não tem um outro centro que compita com o “anel da Contorno”.

A outra característica da nossa região metropolitana é que ela é dispersa. Isso quer dizer que, ao invés de a gente ter um núcleo e uma área mais reduzida e adensada, a gente tem esses pedacinhos – como a figura mesmo está ilustrando –, a gente tem loteamentos, expansão urbana

de uma forma muito dispersa no território. Bom, o foco hoje vai ser essa segunda característica. Para a primeira,



a gente pode ter um outro momento, porque realmente é muito assunto e muito profundo.

Com relação a essa segunda característica, da mancha urbana ser muito fragmentada, eu gostaria de compartilhar com os senhores um pouco de conhecimento do urbanismo no mundo, quais são os formatos mais comuns de mancha urbana que existem no mundo. De todos esses formatos, há uma conclusão na literatura de que talvez uma das formas mais ineficientes de ocupar uma cidade, se não a mais ineficiente, é essa primeira, a que existe na região metropolitana de Belo Horizonte, que é a forma dispersa. E, hoje em dia, há um certo consenso em favor da cidade compacta. Paris e Barcelona são dois exemplos de cidades compac-

tas. Nos Estados Unidos, a gente também tem algumas cidades dispersas, mas é um tipo de dispersão diferente, algumas no sentido de povoar de uma forma organizada o subúrbio; alguns subúrbios americanos, ao contrário do nosso subúrbio, são regiões mais de alta renda, porque as pessoas de alta renda querem ficar longe da poluição, da violência do trânsito etc.

Mas, enfim, o nosso modelo é o disperso. Antes de a gente entender o porquê do nosso modelo ser esse e para não ficar muito batida a questão do monocentrismo, eu vou passar dois slides rapidamente que vão ilustrar o que é uma cidade monocêntrica, qual é a implicação disso para a gente.



Imagem 1

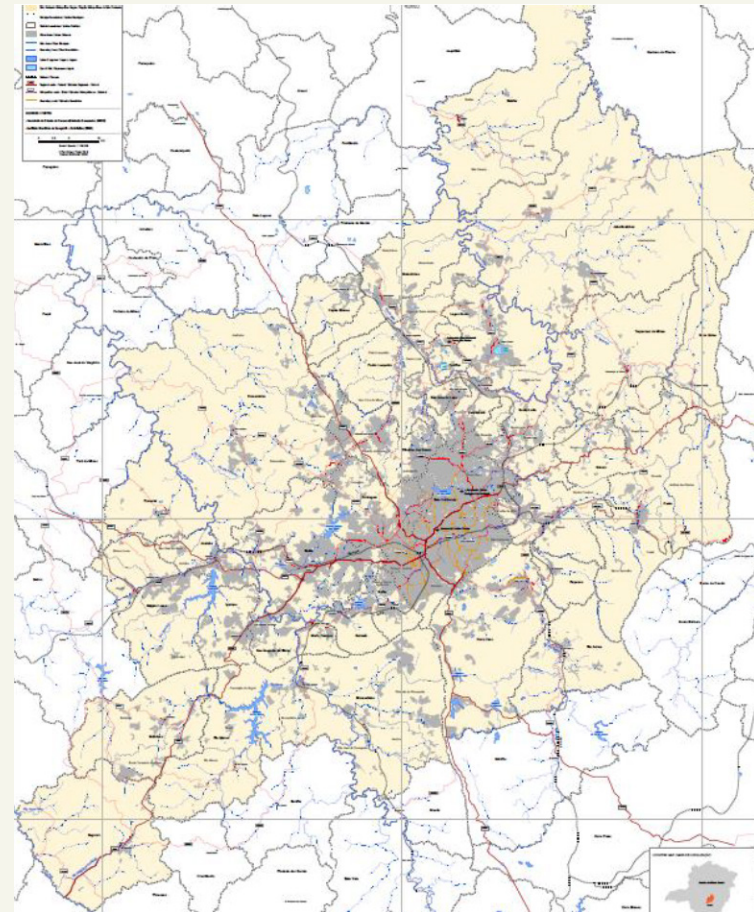
A imagem 1 é uma foto da Via Expressa de Contagem, de 2012 ou 2013, mostrando uma série de veículos concorrendo de manhã cedo para vir no sentido de Belo Horizonte, e no sentido de volta está relativamente vazio. Quem mora para os lados de Contagem, ou então de Vespasiano ou Nova Lima sabe que isso ocorre. Embaixo da foto tem um dado sobre o crescimento de veículos, ou seja, é um argumento de que a gente não resolve a mobilidade urbana sem mexer na organização do território. A gente está quebrando a Avenida Cristiano Machado pela quarta ou quinta vez e não vai adiantar nada; daqui a 2-3 anos, vocês vão ver que não vai adiantar, porque não é essa a saída.



Imagem 2

A imagem 2 é uma foto do Anel Rodoviário. A mesma coisa: em um sentido, tudo ocupado; no outro sentido, relativamente livre, e mostra a força do centro de Belo Horizonte de fazer esse movimento pendular. Só para vocês saberem, a gente tem projetos no governo em que a gente está buscando, no médio e longo prazo, conquistar essa diretriz do plano metropolitano, que é sair de um padrão de metrópole monocêntrica e dispersa para um padrão mais compacto e policêntrico.

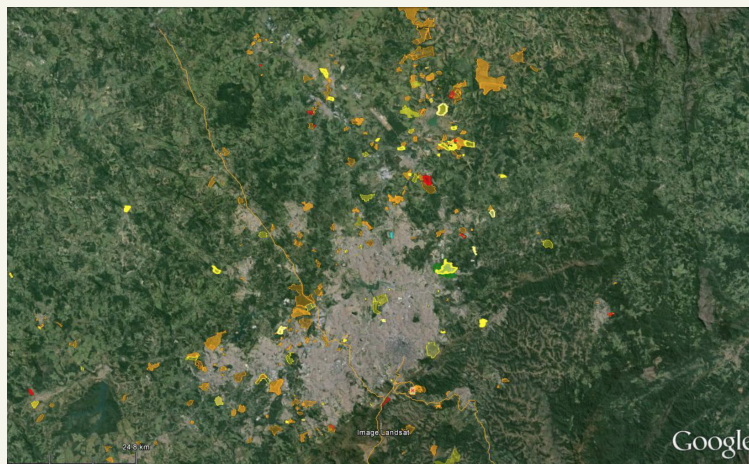
Voltando ao foco da nossa conversa, que é a cidade dispersa, a gente vai entender duas coisas: por que isso acontece e qual é o problema de ser dispersa.



Isso é um mapa de Belo Horizonte.

Cada manchinha cinza dessa é um pedaço da mancha urbana; vejam o quanto ela está espalhada. Então, a gente saiu daquela figura que tem uma representação esquemática, um croqui do que é a nossa realidade, para um mapa georreferenciado, identificando onde estão as manchas urbanas. Vejam que são várias e pequenas; vindo de longe, é até complicado a gente enxergá-las, porque são muitas, pequenininhas e espalhadas.

Isso daqui é o futuro.



Cada mancha dessa, amarela, vermelha ou laranja, significa um novo loteamento que está por vir. Como é que a gente sabe disso?

Porque todos os loteamentos regulares – não estou falando do informal, só estou falando do formal –, passam pela agência metropolitana e a gente tem que aprovar conforme a legislação. A gente tem que apreciar e, cumpridos os requisitos legais, a gente aprova os loteamentos. Então, a gente tem um controle espacial de todos os novos loteamentos que estão entrando. E a gente percebe que sempre é o mesmo padrão: são sempre manchas bem isoladas das sedes urbanas, não tem uma lógica muito técnica, muito racional nisso.

Agora vamos começar a pensar qual é o problema de ter essa cidade tão fragmentada desse jeito. A gente consegue falar o dia inteiro sobre isso, mas eu vou ser bem sucinto, e a gente vai abordar algumas questões. E isso eu estou falando só do mercado formal; depois, na segunda parte, vamos falar do mercado informal, mas, primeiro, só do mercado formal.

Imaginem vocês que nessa mancha – que hoje já é bastante dispersa e tem uma tendência de continuar sendo – imaginem vocês que o Prefeito de um município qualquer – Jaboticatubas, Lagoa Santa, Vespasiano, Nova Lima, não

importa. Vamos pegar o exemplo de Lagoa Santa. Isso aqui é uma área gigante, essa foto está muito de cima, vocês estão vendo 14 cidades nela. Essa mancha urbana é a conurbação de 14 cidades, para vocês verem o tanto que a gente está do alto. Então, imaginem que em Lagoa Santa, no futuro, em cada manchinha dessa, o Prefeito vai ter que fazer coleta de lixo; o Estado vai ter que botar viatura para rodar em todas essas mancinhas; além disso, ele vai ter mais metro quadrado de via para cuidar. O transporte público: vai ser muito mais caro para pegar essas pessoas e levar para algum lugar da cidade, para o centro, que seja; ele vai ter um transporte público deficitário, como ocorre hoje na maioria dos municípios. O transporte escolar, a mesma coisa. Para cada loteamento desse, onde viverem 500, 1.000, 2.000 famílias, ele vai ter que botar equipamento público. Tem um custo de construir equipamento público e tem um custo de manter, que é o pior. Imagina se cada lugarzinho desse aqui tiver um posto de saúde e uma escola primária ou de ensino infantil. Existe uma folha de pagamento para cada equipamento público que o Prefeito vai assumir para o resto da vida, certo? Hoje já é assim e a tendência é continuar piorando.

A gente pode falar de um milhão de variáveis. Eu vou falar da ambiental agora. Quanto mais você precisa de área com baixa densidade para acomodar a sua popula-

ção – ao contrário do modelo da cidade compacta –, mais supressão de mata você vai fazer.

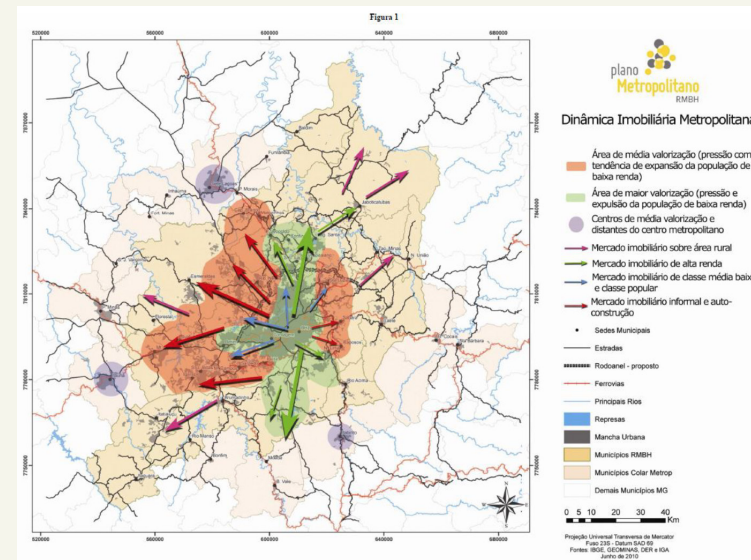
A maioria desses loteamentos, aproximadamente de 95 a 99%, é residencial, o que reforça o problema que eu mostrei mais cedo, ou seja: aqui tudo só tem casa. O que as pessoas vão fazer? Eles vão acordar, pegar o carro e vão para Belo Horizonte. Então, a gente está botando mais carro na rua. Decorrente de botar mais carro na rua, estamos piorando a mobilidade urbana, certo? Já é muito concorrido esse acesso norte pela Avenida Antônio Carlos, pela Cristiano Machado, pela Carlos Luz. Além disso, colocar mais carro aumenta a emissão de gás carbônico, e isso também é um problema ambiental.

Como eu disse, a gente pode ficar até amanhã contando o tanto de problemas, o tanto de mazelas que esse tipo de expansão urbana traz. Eu falei algumas só para exemplificar, e agora a gente vai começar a entender o porquê disso.

O primeiro motivo que explica essa ocupação tão caótica num modelo que é um dos piores do mundo, se não for o pior do mundo em expansão urbana, é a falta de regulação. Dificilmente a gente pode acreditar que, com uma regulação forte e um planejamento forte do território, isso aconteceria. Por que isso não aconteceu na Europa então?

Com certeza, se o mercado formal... Volto a dizer: essa foto aqui é só do formal. A gente não sabe do informal. O informal pode estar acontecendo agora. Quer dizer que nesses lugares aqui, essas pessoas, esses proprietários de terra incorporadores estão no perímetro urbano e têm chance de terem seus projetos aprovados. Por quê? Porque a lei de zoneamento do município, do perímetro urbano, permite isso. Por isso, a primeira conclusão: tem algum problema na regulação do solo. E a segunda conclusão: pode eventualmente não ter a regulação. O que acontece quando não tem a regulação? Você vai ao sabor do mercado. É o mercado que começa a ditar como isso vai acontecer, como vai ser a ocupação do território. E a lógica do mercado não é pensando no coletivo; o mercado pensa em VGV, Valor Global de Venda, quantos lotes vou fazer caber aqui para vender. É isso que o mercado pensa e está certinho. O mercado é assim e ele precisa ser regulado. Se você não der regulação, ele vai maximizar o lucro, e isso é no mundo inteiro; não estou falando que o errado da história é o mercado, não.

O mapa a seguir também é extraído do nosso plano metropolitano e mostra, nos vetores verde, azul, vermelho e rosa, para onde a metrópole vem se expandindo, em quais sentidos, e qual o tipo de expansão.



Uma conclusão: a expansão urbana de alta renda, que é essa seta verde, está vindo com uma força muito grande para o sul: Nova Lima, Brumadinho, Alphaville, Belvedere III etc., e tem uma outra direção forte de expansão dela para o norte. A gente teve recentemente o Alphaville de Vespasiano; Lagoa Santa tem um mercado imobiliário grande, aquecido e crescendo; e assim por diante: em Jaboticatubas já está chegando essa onda de expansão de loteamentos de alta renda. Tem lote hoje vendido no vetor norte a R\$ 400 mil, R\$ 500 mil – lote de 500 m². Então, a gente percebe que isso

não é – e é só um lote, sem edificação – isso não é um preço para a classe baixa e classe média conseguir pagar muito facilmente.

Ao mesmo tempo, a classe média começa a ir para outras regiões, tanto da cidade de Belo Horizonte quanto de outros municípios. Vocês percebem ao longo dos últimos anos a expansão de bairros como Castelo, Alípio de Melo. E ao mesmo tempo existe uma migração, uma troca de pessoas; você tinha uma faixa de renda morando no bairro Cidade Nova há 10 anos atrás e hoje você tem outra faixa de renda morando lá. Isso está no IBGE; eu não estou inventando nem é uma experiência própria. É possível até perceber, mas isso é comprovado. É a mesma coisa no bairro União. Isso foi acontecendo em cascata; de repente, o Fernão Dias virou um bairro de classe média, e antigamente não era. Ou seja, a classe média também vai saindo dos lugares onde o aluguel é mais caro, onde o imóvel começa a ficar mais caro e começa a se alocar em outros lugares da cidade. Claro que é um movimento geral. Alguém pode falar: Eu conheço pessoa da classe média que está no Belvedere até hoje. Tudo bem, mas, em termos estatísticos, isso é uma tendência, é um movimento que vem acontecendo.

E aí você chega na classe baixa e para menos de classe baixa. Nos níveis mais baixos de renda da população, as pessoas começam não só a ir mais para fora, para as periferias, como também começam a ter uma dificuldade que a classe média a princípio não tem, que é de conseguir entrar no mercado formal. Quando a gente fala nas camadas mais baixas de renda, não estamos falando só de território. É território também. Por quê? Porque uma casa modesta, numa região que antigamente não tinha tanto valor, pouco tempo depois, vem o mercado, compra essa casa, demole e sobe um prédio – e isso aí vem acontecendo também na cidade. Assim como a classe média cede espaço para uma classe um pouco mais alta de renda – porque manter impostos, IPTU, aluguel é complicado – a mesma coisa acontece com as classes mais baixas, mesmo no mercado formal. E a gente chega num extremo de nível de renda que as famílias já não têm mais dinheiro para entrar no mercado formal.

Então, elas só têm uma saída, que é o mercado informal. E é um mercado. Não é só uma pessoa que vai lá, coloca uma lona e começa a morar; não é só isso a informalidade. Nós vamos ver que existe um mercado também.

Bom, duas conclusões que a gente tem sobre a forma de expansão urbana da nossa cidade: primeiro, a regulação ou não está bem planejada ou não está bem exercida; e segundo, o valor do preço da terra e o mercado – já que a regulação é fraca ou o planejamento é fraco – ditam como é que vai ser expandido o território.

Mostrando em figuras, todas as fotos também são da região metropolitana, esse aumento do valor da terra expulsa quem não tem dinheiro para ficar em uma terra cara. E expulsa de duas formas: ou a pessoa tem um imóvel, que foi herança do avô; começa a ficar muito caro o imóvel, fica difícil pagar IPTU, condomínio etc., ela vende e vai embora; ou então chega um incorporador, dá uma proposta indecente na casa dela e ela vai embora. Não necessariamente é um processo sempre cruel, não. Mas é um processo que acontece e, quando se chega a níveis mais baixos de renda, aí começa a ficar uma coisa mais complicada, porque, de fato, ir para o mercado informal já é um problema.

Ao lado é um exemplo de loteamento clandestino, ou informal.



Percebam que a via vem retinha – isso aqui foi aberto por uma máquina, não foi um cidadão com enxada que fez. Vejam que existe uma lógica, um desenho urbano e uma divisão de lotes mais ou menos uniforme. Então, percebam que existe o mercado informal. Essa foto não foi tirada de São Paulo, nem de Nova Iorque, nem de lugar nenhum, foi daqui de Belo Horizonte, da região metropolitana. Percebam que é fácil identificar que isso acontece. Temos aqui outro loteamento informal.



Este caso, sim, é de ocupação espontânea. Não foi alguém que abriu a via e que foi vendido o lote, não. A foto à esquerda de vocês é do bairro Lajedo, de Belo Horizonte, em 2002; e a da direita é o mesmo bairro em 2007. Percebam a mudança em 5 anos: existia uma área de preservação ambiental e um conjunto habitacional de baixa renda; a oferta não foi suficiente, e a baixa renda continuou depois do conjunto, entrando na área de proteção ambiental.

Bom, eu volto a afirmar o mesmo ponto: se a pessoa tem dinheiro, tem condição de morar no mercado formal, com infraestrutura perto da praça, perto do supermercado, ela não vai optar a morar num lugar sem infraestrutura, sem energia elétrica, sem luz, sem esgoto. Isso aqui é mais uma constatação fácil

de fazer de que tem algum problema na regulação do solo, tem algum problema com o preço da terra urbana, tem algum problema com a oferta de moradia. Ou seja: isso aqui não era para acontecer; acontece porque alguma coisa saiu do controle.

Só para a gente entrar um pouco mais no tema da informalidade e para vocês entenderem melhor esse problema, isso aqui com certeza não tem sistema de saneamento de esgoto – e a cada 1 real que se investe no saneamento, a gente economiza de 4 a 6 na saúde. Ou seja, isso aqui também vira um problema ambiental, de saúde pública etc.





Essas também são consequências decorrentes de ocupação e de loteamentos regulares. No âmbito ambiental, rios assoreados, lixo no rio, voçoroca e queimada. Isso tudo é a ação ou do mercado informal ou da própria população que vai ocupando espontaneamente e gerando esse tipo de demanda. Isso tudo é de Belo Horizonte.

Nessa primeira parte, eu tentei mostrar para vocês como o valor da terra e a falta de regulação impactam no cidadão, na gestão pública, nas políticas públicas.

Eu queria abrir um parêntese rápido sobre informalidade. Qual foi o primeiro ponto que a gente abordou? Foi que o mercado formal precisa ser mais bem planejado, mais bem regulado, para a gente ter uma forma de expansão urbana que custe menos para a sociedade. Essa atual forma de expansão urbana é muito cara. Só que isso é o mercado formal. Vocês acabaram de ver que não adianta fazer uma lei mais restritiva, sendo que o mercado infor-

mal não observa lei nenhuma. Então, ter lei restritiva ou não ter não interessa para o mercado informal.

Vamos entender um pouco mais a informalidade. Segundo a Organização das Nações Unidas, por seu órgão de habitação, a informalidade é um fenômeno multidimensional, que envolve questões desafiadoras e está relacionada à segurança da terra.

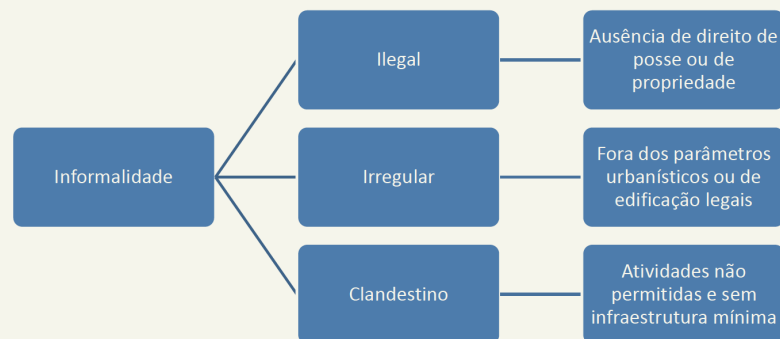
Existem alguns tipos de informalidade: favela ocupada por invasor, que é aquela ocupação espontânea que vocês viram na foto; loteador clandestino, que vende uma terra sem ter o direito de vender aquilo, seja pelos regulamentos, pelas normas, seja por às vezes nem ser dono da terra. A gente vê pessoas vendendo parte de terra do Estado! Ou seja, a terra nem é dela e ela está vendendo parte da terra. E como não existe usucapião para imóvel público, então nem tem argumento.

Outro tipo de irregularidade e informalidade é o loteador vender o lote faltando a infraestrutura. Ou seja: o lote é dele, ele teve a anuência prévia, obteve o licenciamento ambiental, o licenciamento do município, registrou, mas não botou infraestrutura. É isso é outra forma de informalidade.

Tem uma outra informalidade que é quem compra o lote edificar em desacordo com o Código de Obras. Às vezes, você prevê um recuo para a edificação para futuramente, se precisar, desapropriar só a área que não foi edificada e alargar a via. Isso é uma técnica comum no planejamento urbano. Tem gente que vai lá e edifica até a beirada da calçada ou para dentro da APP. Então tem vários tipos de informalidade que podem não estar associados diretamente com o loteador, mas com quem comprou o lote.

Então, são esses 6 tipos de informalidade que ocorrem em maioria. Aqui tem um resumo que eu fiz.

Tipologia



Então, você tem o ilegal, o irregular e o clandestino. Isso foi uma pesquisa de 2008, do Martim Smolka. E os pesquisadores falam que os assentamentos de baixa renda informal, as vilas e favelas tendem a ter todos esses tipos de irregularidade ao mesmo tempo.

Bom, vamos entender um pouco melhor alguns mitos que já foram levantados nesse assunto de informalidade – principalmente em cidades da América Latina, que têm muito essa coisa da favela. Um mito fala que a informalidade é efeito da pobreza e outro que a informalidade é diretamente proporcional aos níveis de pobreza.

Teve uma pesquisa bem extensa na América Latina, durante as décadas de 1980-90, que falou que, em muitas cidades, enquanto o nível de renda per capita aumentou e a desigualdade diminuiu, as favelas aumentaram mais do que quando as cidades estavam em crise. Então, eles provaram que não tem uma relação muito clara entre a renda da pessoa e a quantidade de favela que a cidade produz. Outra coisa que eles concluíram também, estudando muito vastamente as cidades da América Latina, é que é possível uma área ser pobre, mas não ser informal; e também é possível ter área – e isso a gente sabe até intuitivamente – que não é de pobre, que não é de baixa renda

– é até de alta renda – e que tem algum tipo de informalidade. A gente sabe bem que isso acontece também. Outra coisa é que as favelas não são exclusivamente ocupadas por famílias de baixa renda. Essa é uma outra conclusão a que eles chegaram.

Então, gente, essa pesquisa foi interessante... Depois da década de 1990 para cá, a gente já evoluiu muito na compreensão desses fenômenos urbanos de ocupação, e isso foi importante para a gente começar a ter algumas conclusões de que a regulação é mais importante. Se a gente pensar o tanto que um imóvel valoriza em geral, o PIB não cresce nem um décimo dessa valorização. Você compra um apartamento num ano e no ano seguinte ele vale 2 vezes ou uma vez e meia. O PIB não cresceu 50%, ele cresceu 3%. Então, se você pega os dados ao longo dos anos, como é que o imóvel valoriza tão rápido e a produção de riqueza no país cresce tão pouco? Você tem um hiato aí, no mínimo. Uma das conclusões que a gente pode tirar dessa pesquisa é: não adianta dar um pouco de renda para as pessoas achando que a favela vai acabar, porque o valor do imóvel cresce numa proporção muito mais rápida do que a renda das famílias. Essas questões, na verdade, mostram para a gente que há um problema muito mais de regulação e de planejamento. Nós vamos chegar nisso.

Como eu já tinha exemplificado, a formalidade, com aquela regulação que a gente tem e que vocês viram que está produzindo uma cidade cada vez mais dispersa, ela já tem efeitos negativos nos custos públicos, nas políticas públicas, na qualidade de vida do cidadão. A informalidade é ainda pior. Além dos efeitos negativos da formalidade, há outros: 65% das internações hospitalares de crianças menores de 10 anos estão associadas à falta de saneamento básico. Em 1998, 29 pessoas morreram por dia por doenças decorrentes de falta de água encanada, esgoto, coleta seletiva, coleta de lixo etc. É aquela relação entre saneamento e saúde. Essas questões vão atingir muito mais seriamente os assentamentos informais, porque os formais, para serem aprovados, têm que ter uma solução para abastecimento de água e para esgoto.

Os índices de mortalidade infantil caem 21% quando são feitos investimentos em saneamento básico. Enfim, são alguns argumentos, com fontes, para a gente entender essa relação.

Em segurança pública, existe uma teoria que se chama Teoria das Janelas Quebradas, que foi da Ciência Social, da Ciência Política e foi criada e implementada em Nova

Iorque, durante as décadas de 1980 e 90, e essa teoria fez a criminalidade da cidade cair quase 90%. Então, não adiantava botar polícia na rua. O Prefeito estava ficando doido, porque ele botava mais polícia na rua e não resolvia, a criminalidade continuava aumentando. Aí, ele começou a fazer intervenções no território, na cidade, reformas, obras, logicamente de forma integrada, e com isso ele conseguiu a redução da criminalidade.

O que diz a Teoria das Janelas Quebradas? A ideia é basicamente o seguinte: quando você vê um prédio cujas janelas estão quebradas e está com cara de abandonado, em qualquer ponto da cidade, o ponto da cidade que tem esse aspecto passa a impressão subliminar para as pessoas, até um pouco intuitiva, de que aquela área não é cuidada, ela é deserta; ela é boa para cometer um ilícito, não tem ninguém me vigiando. Essa teoria fala que, assim como o prédio que a pessoa vê que está deserto, mal cuidado e ela acha que pode entrar, que não vai acontecer nada – porque se tivesse alguém fiscalizando, o prédio não estaria desse jeito –, alguns pontos da cidade também têm a mesma lógica. Então, eles identificaram esses pontos que tinham mais crimes, mais violência, mais ocorrências e começaram a fazer intervenções pesadas de iluminação pública, de arborização, de cuidar

da área, e isso diminuiu em quase 90% a criminalidade de Nova Iorque! Por incrível que pareça. É claro que eu estou resumindo bastante a história, mas foi uma ação de urbanismo que resolveu um problema de segurança. É a mesma coisa quando a gente pensa nas favelas, nos guetos nos Estados Unidos e nas favelas aqui no Brasil. Existe a mesma lógica, ou seja, você tende a ter uma criminalidade maior na área da cidade que você olha e fala: Isso aqui não tá bem cuidado.

Mais um agravante da informalidade: se você faz um loteamento formal, ele custa x. Se você conserta o informal, ele custa 2x ou 3x.

Esta é uma pesquisa do Aristizabal e Gomes, e eu vou mostrar para vocês em números o porquê disso. Geralmente, quando a gente faz um loteamento planejado, a gente tem um planejamento da gleba, de como vai abrir a via, e você leva em consideração o tipo de traçado, o tamanho da gleba, a declividade... E isso faz você alocar melhor as vias, a rede de esgoto, a rede de água etc. Quando o loteamento é informal ou é uma ocupação espontânea, nada disso é pensado. E cada fator desses influencia. Quanto o

Custo de redes de infra-estrutura urbana por área urbanizada e fatores de influência

Rede	Tipo de traçado da rede	Tamanho da gleba	Forma da gleba	Densidade da gleba	Declividade da gleba
Água	A (1)	B (2)	(-)	C	(-)
Esgoto	A (3)	C	(-)	(-)	B (4)
Drenagem	(-)	A	B (5)	(-)	B (6)
Pavimentação	A	(-)	(-)	(-)	A (7)
Energia elétrica e iluminação	A	C	(-)	(-)	(-)

Fonte: Adaptado de MASCARÓ (1979 e 1987)

Legenda: A – Alta influência; B - Média influência; C -Baixa influência; (-) insignificante/ não detectada/ não estudada/ não conclusiva.

- Notas:** (1) Quanto maior a extensão do traçado, maior o custo da rede para a mesma população.
 (2) Os custos aumentam muito para glebas grandes (acima de 400 ha) e medianamente para glebas menores.
 (3) Quanto menor o tamanho do quarteirão, maior o custo da rede.
 (4) Os custos aumentam quando a declividade é inferior a 1% e acima de 7%.
 (5) Quanto mais alongada é a bacia, maior o custo.
 (6) Até 4% de declividade os custos diminuem, entre 4 e 6% mantêm-se constantes e acima de 8% passam a aumentar.
 (7) Os custos tendem a aumentar com a declividade, mas também podem – dentro de certos limites – diminuir, dependendo das condições de solo, tráfego e das alternativas tecnológicas disponíveis.

traçado da rede influencia na água e no esgoto? Influencia muito. Dependendo de como a tubulação vai passar – se ela vai reto ou em zigue-zague –, ela pode custar 3-4 vezes mais. Esses dados mostram a influência do meio natural no custo dessas infraestruturas aqui: água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica. Percebam que, para algumas coisas, não faz tanta diferença. Por exemplo, para energia elétrica, a forma da gleba não faz diferença, não

é uma coisa que vai encarecer, porque você vai passar o poste depois que já estiver tudo lá, e você não vai pensar num traçado, já que é aéreo. Só porque a gleba tem formas diferentes não vai fazer tanto impacto, mas o traçado dos fios e dos postes faz. Enfim, isso é só para mostrar que a gente tem sempre elementos que comprovam essas questões. Não estamos simplesmente citando frases que vimos na literatura.

E tem outra coisa que agrava um pouco mais é a infraestrutura informal; além de custar 2-3 vezes mais caro, muitas vezes é o poder público que paga. Quando é o loteamento formal, é o empreendedor que paga a infraestrutura.

Temos aqui alguns dados importantes. Como eu havia dito mais cedo, a informalidade é muito decorrente da falta de opção. Se todo mundo pudesse acessar o mercado formal, com infraestrutura, com equipamento público etc., ninguém ia preferir um assentamento precário e sem infraestrutura. E aí a gente pega os números do deficit habitacional: nós temos em torno de 173 mil unidades de deficit, ou seja, 173 mil famílias na região metropolitana e 721 mil em Minas Gerais. Uma parte relativamente pequena desse deficit corresponde aos sem-teto; a maioria é que tem domicílio rústico, sem infraestrutura etc. e entra

nesse cálculo do deficit habitacional. As irregularidades e os assentamentos informais são distribuídos na região metropolitana também de forma dispersa.

A conclusão dessa história toda é que a melhor forma de combater a informalidade é aumentar a oferta. Se a gente pegar assentamento por assentamento e iniciar um processo de regularização fundiária, certamente não estaremos vivos na hora que isso terminar. Porque o processo é bastante complicado. Já se chegou à conclusão, não só o Martim Smolka e o Ciro Biderman, mas vários estudiosos já chegaram à conclusão de que a melhor estratégia é aumentar a oferta do mercado formal para a baixa renda, porque aí o mercado informal, como qualquer concorrência, fica sem uma vantagem comparativa. A vantagem do mercado informal hoje é o preço. Se você tem uma política pública que consegue entregar um produto melhor com um preço que a pessoa consegue pagar, você acaba minando o mercado informal.

Então a gente volta para a mesma conclusão: precisamos planejar melhor o espaço e regular melhor o espaço. Se conseguimos fazer isso, se temos uma gestão do território mais eficiente, teremos vários ganhos: aumento da competitividade, melhoria na mobilidade urbana, preser-

vação ambiental, redução da informalidade, dos custos de governar e a melhoria social. Isso a gente já falou de alguma forma: se isso afeta negativamente essas áreas porque está mal organizado, bem organizado isso afeta positivamente essas áreas.

Indo agora mais diretamente para o tema que eu gostaria de abordar, a primeira coisa é o seguinte: a partir das duas últimas partes, o que a gente percebe? Há um problema de regulação, um problema de planejamento, e o mercado dita como faz. Um dos maiores entraves para a gente resolver isso começa pela noção de propriedade e função social da propriedade, chegando ao valor da propriedade. Como fazer uma gestão que não é individual, é uma gestão social, do valor da terra? O preço da terra é que vem determinando como o espaço urbano está se ocupando, está se expandindo. Existem maneiras, estratégias, instrumentos de interferir nessa valorização irreal da terra, do espaço urbano. A meu ver, a forma mais eficiente que a gente tem de fazer política pública hoje – dada a limitação de orçamento dos governos – é usando esses instrumentos, é tendo uma regulação inteligente do espaço.

Só para vocês terem uma ideia do que estou dizendo, a gente conseguiu, no ano passado³, um empréstimo do

³ 2013

BNDES⁴ de R\$ 550 milhões para fazer algumas vias no vetor norte da região metropolitana. O preço da desapropriação seria de R\$ 700 milhões – é mais caro do que fazer a via. Aí nós fomos ao BNDES, relatamos, e o BNDES falou assim: Eu não pago desapropriação, eu pago obra. E ele está certíssimo. E a obra ficou inviabilizada por causa do preço da terra. Então, é para vocês perceberem que não adianta, com o orçamento público, fazer da maneira como se fazia antes: Ah, vamos desapropriar, eu faço a obra. Isso não funciona mais no contexto brasileiro hoje.

Quando a gente pensa em encarar essa regulação da propriedade imóvel urbana, a primeira coisa em que a gente esbarra é no conceito de propriedade. Isso está arraigado, isso está disseminado no Brasil de forma muito forte, muito abrangente. Eu coloquei uma citação da professora Sonia Rabello, de que “a propriedade não existe: o que existe é o direito de propriedade”, para começar a romper com essa coisa de É meu e eu faço o que quiser porque é meu, e eu boto o preço que eu quiser, e eu faço do jeito que eu quiser. Eu trouxe aqui algumas citações; eu vou falando e depois a gente vai na legislação atual para entender onde isso está.

⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Cíntia Fernandes fala que “o direito de propriedade são direitos que pessoas têm desde que exercidos de acordo com a função social da propriedade”. Ela fala também que “os cidadãos só podem ser donos de alguma coisa quando existem leis promulgadas e impostas pelo Estado”. Ou seja, a propriedade também é regulada; isso não precede o Estado, isso decorre do Estado. Outra citação: “São as instituições legais que definem quem é dono do quê” e que “as instituições devem atender a critérios independentes de justiça distributiva”. Essa é uma outra forma de enxergar. O Tribunal Constitucional da Alemanha: “o direito de propriedade é uma atribuição normativa de bens e direitos a pessoas”. Essa é uma das definições de que eu mais gosto. Ou seja: é uma atribuição normativa que te faz ser dono de alguma coisa; é porque tem uma lei falando que você pode fazer aquilo, e a lei reconhece aquele direito seu.

Outra coisa que a gente tem que separar é a noção de propriedade da noção de valor. O valor é atribuído pelo mercado. Uma coisa que a gente estudava em Economia Urbana é o preço da terra. Em última instância, a terra não vale nada, nós vamos tratar disso um pouco mais

a fundo daqui a pouco. Quanto vale um milhão de metros quadrados no deserto do Saara? Não vale nada. Por quê? Porque não tem utilidade nenhuma, não tem nenhuma coisa ali perto que possa beneficiar a quem tenha um milhão de metros quadrados no deserto. Percebam que a terra em si não é uma coisa cara. O que acontece é que, a algumas partes de terra, o mercado atribui um determinado valor, e aí a função do poder público é a de regulação. Existe uma responsabilidade territorial, e o poder público, até para fins tributários e de gestão urbana, tem que ter um cadastro dessas propriedades para conseguir fazer uma gestão eficiente.

O primeiro marco legal da propriedade é o art. 5º, inciso XXII – “é garantido o direito de propriedade”; e inciso XXIII – “a propriedade atenderá a sua função social”. Vamos entender o que é a função social e começar também a distinguir as limitações do direito de propriedade para a função social.

As limitações se dividem em civis e administrativas, ou seja, podem ser do particular com o particular ou do direito público. Na parte do Código Civil “Dos Direitos de Vizinhança”, na questão de servidões, de passagem

etc., essas questões são limitações entre particulares que podem ou não incidir sobre a propriedade. E existem limitações administrativas que vão também, em nome do interesse público no exercício do poder de polícia, garantir o bem coletivo; por exemplo, o alvará de funcionamento. Eu faço o que quiser na propriedade, eu quero abrir um bar aqui. Você precisa de alvará de funcionamento, que é o poder de polícia preventivo que o município exerce.

Essa é uma limitação. Você não faz o que quiser com a sua propriedade. Você tem algumas limitações. Teoricamente, você só pode morar com o Habite-se. Para o uso da propriedade, você tem várias limitações administrativas que, na verdade, servem para garantir o bem da coletividade. Isso são limitações de natureza privada ou pública que se distinguem de uma determinação constitucional, que é a função social da propriedade. A gente separa essas coisas para ninguém nunca confundir e falar que a função social da propriedade é uma limitação da propriedade. Ela não é! Ela é o conteúdo da propriedade. A propriedade é um pacote e já vem com isso dentro. O que pode limitá-la é alguma lei do município... isso é outra história. Mas ela já vem embutida da sua função social. Está no artigo 5º, inciso XXIII. É muito mais uma característica do direito de propriedade do que uma limitação que incide sobre esse direito. É essa a noção que eu queria passar.

Então quando a gente fala em função social da propriedade, atribuir função, dizer a finalidade – no Direito Urbanístico isso é quase unânime – é que o conteúdo do direito de propriedade é a sua função social. O que não quer dizer que a propriedade tenha sempre que ser utilizada. Tem propriedade cuja função social é a preservação. Então não tem que fazer nada com ela; deixa ela lá, quietinha. Mas a função é não fazer nada; então ela tem uma finalidade.

A função social da propriedade não é só urbana, como às vezes as pessoas pensam. Existe a função social em face do desenvolvimento econômico, no art. 170 da Constituição; tem a função social da propriedade rural; e, o foco nosso aqui, a função social da propriedade urbana, que vai incidir nos imóveis urbanos, naturalmente. São aqueles que estão inseridos no perímetro urbano do município ou na área de expansão do município.

Falando sobre a função social da propriedade urbana, o art. 182, § 2º, diz: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. A Constituição então determina que o município,

no seu plano diretor, vai falar qual é o conteúdo da propriedade urbana. Isso já nasceu com a propriedade urbana e isso já é um dever do município – de planejar e de regulamentar o seu conteúdo. Enquanto isso não existe, o conteúdo está incerto.

Por que eu falo isso? Porque, às vezes, o município não tinha plano diretor, passou a ter, e o coeficiente virou 1. Antes, não tinha coeficiente, eu podia fazer o que eu quisesse. Errado. Antes, faltava a regulamentação do conteúdo da minha propriedade.

Quando a gente começa a destrinchar esses conceitos, começamos a perceber que também temos um pouco dessa carga cultural, em que a pessoa fala: Uai, mas a minha terra virou parque, eu não posso fazer nada! Pois é. Você não sabia disso, mas é porque antes não estava regulamentado o conteúdo da sua terra. E aí, muita gente acha que tem direito à indenização, porque o Estado... não é bem assim. A expectativa que a pessoa teve da sua terra estava errada. O ideal é que todos os municípios tenham um plano diretor e que todas as propriedades tenham clara a sua função. Porque aí volta a ser aquela coisa: quanto vale um milhão de metros quadrados no deserto do Saara? Não vale nada. E quanto vale uma terra que só

tem Mata Atlântica em estado secundário avançado? Não vale nada. É crime cortar isso, então você não vai poder fazer nada. A pessoa comprou, não sabia; depois vem uma lei e fala que aquilo é parque. Ela vai falar que foi lesada, que quer indenização? É a mesma coisa que eu comprar um milhão de metros quadrados no deserto e depois reclamar do Estado indenização porque não vale nada.

Só que não foi só para o município que a Constituição jogou a responsabilidade de falar o conteúdo. Lá no art. 24, ela coloca que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito [...] urbanístico”. E fala que, na competência de legislar concorrentemente, a competência da União fica para estabelecer as normas gerais e, inexistindo uma norma geral sobre um determinado tema, os estados podem assumir essa competência de editar normas gerais, enquanto não houver a regulamentação da União. Então percebam que quem dá as regras do Direito Urbanístico, ou seja, de como tem que ser o plano diretor, o que ele tem que falar etc., é a União, ditando as normas gerais, e o estado, detalhando para cada realidade estadual.

Só para exemplificar como é isso, os artigos 182 e 183 são os que compõem o capítulo Da Política Urbana, da Constituição Federal; já surgiu depois disso a regulamentação pela Lei 6.766, do Parcelamento do Solo para fins urbanos; o Estatuto da Cidade, falando do plano diretor, da gestão democrática da cidade etc.; depois vem uma inovação ao Estatuto da Cidade, que acrescenta o instrumento do plano de expansão urbana, que eles chamam de projeto específico, e alguns instrumentos e obrigações do município para evitar desastres naturais que possam prejudicar a vida ou o patrimônio humano.

No estado, a gente tem as leis que instituíram as regiões metropolitanas, estabeleceram quais são as funções públicas do interesse comum, estabeleceram o modelo de gestão metropolitana do estado – o nosso plano metropolitano está na lei de 2006, já foi elaborado e vocês viram parte dele aqui hoje –, e também leis que estabeleceram o fundo metropolitano. Então o estado também, de certa forma, já legislou um pouco sobre essa parte urbana, metropolitana, e agora a gente tem um Projeto de Lei, que está na Assembleia, que fala da gestão do solo metropolitano. Isso também é Direito Urbanístico, também é competência do estado, e região metropolitana também é competência do estado.

E os municípios, cada um vem elaborando – vários já elaboraram, outros não –, seus planos diretores e a legislação urbanística correlata. Por exemplo, tem município que não tem um plano diretor, mas tem uma lei de parcelamento do solo; tem município que só tem a lei de perímetro e a lei de uso e ocupação e não tem mais nada. Está dentro da competência dele legislar sobre o próprio território nos assuntos de interesse local.

Voltando para o direito de propriedade, eu não vou citar cada um desses dispositivos, mas a gente tem dispositivos na Constituição, no Código Civil, no Estatuto da Cidade, todos falando a mesma coisa. Eu vou citar alguns do Código Civil para a gente ver que, também no Direito Civil, a propriedade tem que seguir a função social e tem algumas implicações.

A primeira coisa, e agora começando a entrar no foco do tema de hoje, no art. 2º do Estatuto da Cidade, dois incisos são fundamentais para a gente entender. Vamos voltar ao caput dele:

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

Duas aqui são cruciais para a nossa compreensão: “IX – justa distribuição dos bônus e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

Essa é uma coisa. E a outra é: “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Isso é poder-dever, tá, gente? O gestor é obrigado a fazer isso. Isso não está aqui só para ele, se estiver a fim, ir lá e aplicar, não.

Temos a noção de propriedade do Código Civil: “Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

Isso existe por analogia. Está regulando a relação entre privados. Ou seja: se um privado, sem justa causa, enriquece à custa do outro, ele já tem uma implicação. Imagina se ele enriquecer à custa do coletivo. Se o coletivo é mais do que o privado no Direito Administrativo, ele também vai ter essa mesma implicação. E depois: “O proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer

que injustamente a possua ou detenha” (art. 1.228 do CC). Depois fala que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais [...]”. Bom, percebam que o próprio Código Civil fala como tem que ser exercido esse direito; ele não é uma coisa absoluta.

Depois diz – e isso aqui vai ser importante para o que vem em seguida – que “a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício [...]” (art. 1.229). Vamos gravar isso aqui porque a gente vai precisar disso daqui a pouco. Já no art. 1.299 está falando que o proprietário pode levantar as construções, salvo os regulamentos, direito de vizinhança etc.

Em várias passagens do Código Civil, a gente vê que a propriedade não é absoluta; nem para a Constituição, nem para o Código Civil. Não existe uma disputa entre o Direito Civil e o Direito Urbanístico. É mais ou menos esse o ponto em que a gente queria chegar.

Agora a gente chega finalmente, com todo esse pano de fundo, a entender que, primeiro, se a gente vai fazer a gestão social da valorização da propriedade, a gente tem que entender como é composto, como é dado ao longo

do tempo o valor da propriedade. Basicamente, o valor de qualquer propriedade ou imóvel urbano – lembrem-se de que estamos falando de imóvel urbano – esse valor depende do esforço do proprietário (parcela A) – que constitui uma parcela considerável do valor –, ou seja, as benfeitorias que o proprietário fez: tinha só um lote, ele subiu uma casa, então o imóvel passa a valer mais –, acrescido das ações de terceiros (parcela B): eu tinha uma casa na Avenida Olegário Maciel, de repente subiram o Diamond Mall do lado da minha casa. A minha casa valorizou. Foi o Estado? Não. Foi um outro indivíduo. Isso também agrega valor. Eu estou dando um exemplo grandioso, mas qualquer restaurante, qualquer coisa que um terceiro faz pode valorizar o seu imóvel. Não precisa ser uma coisa tão grande. Outra parte do valor da propriedade é formada pela normativa urbanística (parcela C), ou seja, eu posso construir um andar ou posso construir dez ou não posso construir nada? E isso faz diferença para o valor. Finalmente, a última parcela são os investimentos públicos (parcela D). No vetor norte, a gente está observando uma curva muito significativa de valorização por causa da linha verde, da Cidade Administrativa. São exemplos simples de perceber. Outra coisa é quando chega o metrô perto da região onde você está. São investimentos públicos.

Existe aí uma pegadinha. Não sei se vocês repararam que esse valor A, o esforço do proprietário, estava proporcionalmente maior ou quase igual a todos os outros somados. E na realidade é o contrário: a pessoa compra um lote e espera. Ela espera os outros agirem, espera as leis serem aprovadas, espera o investimento público. E aí ela vende 5-6 vezes mais caro tantos anos depois. Então esse esforço, na verdade, é a somatória do esforço do proprietário anterior, que, por sua vez, é composto das mesmas variáveis deste atual. Vamos pensar no caso do bairro Buritis. Alguém comprou um imóvel lá há 5 anos atrás. Nesses 5 anos, foram para lá shopping, cinema... são ações de outros proprietários, outros indivíduos. Passou a valer mais do que ele comprou; vamos pensar que ele comprou por um valor A. Depois, veio a alteração na ordem urbana falando que o coeficiente máximo lá é quatro.

Valorizou mais ainda: tinha só uma casa; agora todo dia bate incorporador lá querendo demolir a casa e subir um prédio. Por fim, as intervenções que fizeram na Avenida Raja Gabaglia, as intervenções públicas que fizeram no próprio bairro Buritis, equipamentos públicos etc. Tudo isso é investimento público. Então ele comprou por um valor há 5 anos atrás e vendeu por um valor mais cheio. Só que a pessoa de quem ele comprou tinha o imóvel há 10 anos, e há 10 anos

não tinha nada no Buritis. Então, essa pessoa de quem ele comprou esperou os outros irem para lá, a drogaria Araújo, a escola de tênis, a escola de inglês, e teve uma normativa favorável e um investimento público. Se formos para trás infinitamente na história, vamos chegar à conclusão extrema de que a terra não vale nada e de que quem possui a terra não faz nada para ela subir de valor. Está clara essa noção para vocês?

No caso de Belo Horizonte, se a gente retroceder 118 anos atrás, era uma fazenda. O que valiam 500 m² de terra nessa fazenda? Não valiam nada. E antes da fazenda? Menos ainda! E essas pessoas existiram, passaram a propriedade um para o outro, está no nome de alguém. Não estou inventando história.

Voltando ao fundamento legal: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...”, está falando do conteúdo da propriedade, vocês estão percebendo? “[...] mediante as seguintes diretrizes gerais”. Aí a gente vai para os seguintes incisos: “IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Se a gente pensar na justa distribuição

de ônus e benefícios, o esforço do proprietário foi esperar o benefício que veio do coletivo e dos outros indivíduos, e aí ele aumentou o patrimônio e vendeu; compra outro imóvel, fica mais 10 anos sentado, vende. Está afrontando a norma. A norma fala que se o investimento foi público, ele tem que devolver. É o que diz o inciso XI. E quando o processo de urbanização beneficia a terra dele, isso também não pertence a ele. Está claro?

E o fator B? É a ação de outro indivíduo que vai valorizar. E também a gente não tem que achar que a pessoa não pode ter lucro. O problema não é a pessoa ganhar dinheiro, ficar rica, não. Tomara que todo mundo fique rico! O problema é quando todos esses fatores afrontam uma norma, quando estão mal regulados e quando aumentam tanto o valor da terra que você começa a colocar as famílias de renda mais baixa para o mercado informal. Isso sim é um problema. Se esses fatores não ocasionassem nada... Vocês lembram que eu falei que o preço da terra expulsa os mais pobres para a periferia, que vão para o mercado informal, aquele monte de problema que a gente tem por causa disso?

No final das contas, a gente tem instrumento para tratar isso tudo. O instrumento que incide sobre todo o valor da terra, teoricamente, é o IPTU. É preciso tomar muito cuidado, porque

uma das questões que muito se levanta, para quem começa a estudar um pouco de economia urbana e urbanismo é a de bitributação. Ah, mas você já cobra IPTU, você vai cobrar de novo? Se o preço da terra está alto, é bom porque tem muito dinheiro para o poder público. Isso não é verdade. A realidade e os estudos já mostraram por A mais B que não é verdade. O IPTU tem uma função fiscal. Primeira coisa: ele tem que manter as escolas, a limpeza urbana etc. Segunda coisa: no Brasil, infelizmente, o IPTU é um dos mais baixos do mundo. A gente tributa muito o consumo e pouco a propriedade aqui. Isso é um problema seríssimo sob o ponto de vista de redistribuição de riqueza e justiça social. Mas isso é um assunto do Tributário; é assunto da reforma fiscal, da reforma tributária. Na prática, o IPTU que a gente arrecada dos imóveis é muito pouco.

Outra coisa que incide sobre os fatores B, C e D... porque o A é o que o cara já pagou pelo imóvel. O B, o C e o D é o que ele ganha comparado ao dono anterior; é o acréscimo. Esse B, C, e D juntos têm o imposto no lucro imobiliário, quer dizer, o Imposto de Renda. Se ele teve essa renda, tem imposto; também, com a função fiscal, dessa vez para a União. Quando a gente pega só os elementos C e D, a gente tem outorga onerosa do direito de construir – porque aqui, sim, já é uma função extrafiscal –, e a con-

tribuição de melhoria pega o D, que também é extrafiscal. Para a gente entender, eu vou focar só sobre esses dois, porque, em ação normativa do poder público, a legislação fala que a distribuição do benefício e do ônus tem que ser justa. Se a minha terra for uma terra que permite o desenvolvimento de muitas atividades e a do meu vizinho é um imóvel tombado – o que é um ônus que vai cair sobre ele, porque ele não vai poder fazer nada –, a gente tem que distribuir isso de alguma forma. É isso que a lei está falando. E aí tem a outorga onerosa e alguns instrumentos. E é a mesma coisa se a estrada passa só na minha porta, não passa na porta dos outros. A gente tem um problema aí, não só o problema do comando da lei, de que o investimento público tem que ser recuperado, mas tem também um problema de isonomia: por que passou na porta da minha terra e eu enriqueci, e todos os outros donos de imóveis não enriqueceram? Imaginem só um gestor que começa a fazer esse tipo de intervenção pública e começa a favorecer x, y, z. Também é um problema de moralidade e de isonomia.

Para entender esses dois instrumentos, a gente precisa ter uma noção clara de potencial construtivo. A primeira coisa é separar direito de construir de direito de propriedade. Não sei se isso está claro para vocês. Eu falei muito que o conteúdo do direito de propriedade do imóvel urbano

não é infinito. Ele tem um limite, que é a função social da propriedade, que por sua vez está no plano diretor.

Quando o plano diretor fala qual é o conteúdo da sua propriedade, ele pode restringir o seu direito de construir, que é outro direito. Ninguém nasce com o direito de construir; ele decorre do conteúdo do seu direito de propriedade. Isso também é regulamentado pela função social. E por quê? Por que o município fica impedindo as pessoas de construir? Porque tem um interesse público forte por trás disso. Quando você verticaliza, quando sobe a construção e adensa o lote, quando constrói um prédio onde era uma casa, você está demandando mais energia elétrica, mais água, mais esgoto, mais sistema viário, está tapando mais o sol, prejudicando a circulação de ar... Você criou um milhão de problemas!

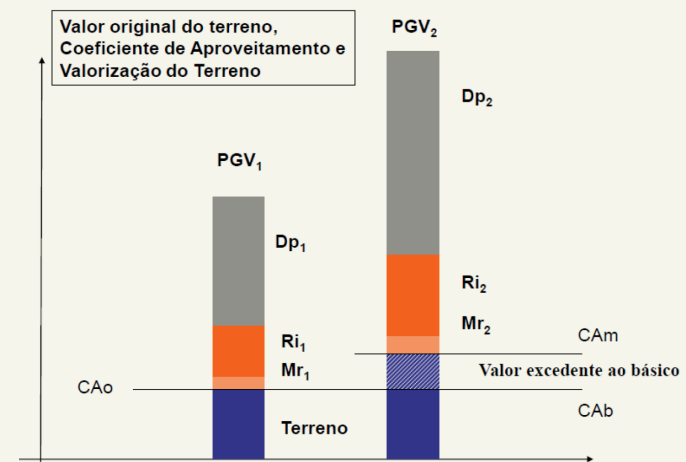
Agora, imaginem só: o município coloca um coeficiente alto no meu lote. Nós todos moramos na mesma rua, acabamos de comprar os lotes, e o meu é o único que tem coeficiente alto. Problema 1: isonomia. Problema 2: às custas de uma normativa urbana, eu vou ganhar muito e eu vou jogar o ônus para vocês. Era para vocês terem uma rua tranquila, só que eu vou subir uma torre de cem andares e vai circular um monte de carro lá, e vai ser preciso aumentar a infraestrutura, porque a rua

vai ter que ser alargada: se você começa a botar muito carro na rua, precisa alargar. Quantos alargamentos de via que nós já vimos? E com qual dinheiro? Com o dinheiro público. Quem paga o dinheiro público para aumentar a infraestrutura? A sociedade. Ou seja, o ônus está indo todo para a sociedade! Tem alguma coisa errada, porque quem está gerando esse ônus é um indivíduo, e quem está pagando é a coletividade. Está ao contrário do que deveria ser, que é a justa distribuição dos ônus e dos benefícios.

Como funciona a outorga onerosa? É só um exemplo de instrumento para a gente entender como a gente pega a valorização de volta. Antes disso, vamos voltar ao caso em que todos nós moramos na mesma rua e o meu lote é o que pode mais. A norma que me permitiu construir mais do que os outros valorizou o meu lote. Se eu posso construir 10 andares de prédio, 4 por andar, eu posso vender 40 apartamentos e você só pode construir uma casa no seu lote. Então, eu tenho a renda de 40 famílias, porque eu posso colocar no mercado e vender 40 apartamentos, e você só vai poder vender um. Está claro o quanto a norma impactou o valor? Vem uma construtora propor comprar o seu lote. Ela vai te oferecer um preço e vai me oferecer outro. Por quê? Ela vê

qual é o valor global de venda. Nós vamos voltar nisso daqui a pouco.

Quando você aumenta o valor do coeficiente na lei, isto é, o tanto que você pode construir, a construtora ou a incorporadora faz uma conta utilizando o preço dos dois tipos de lote como parâmetro, para chegar ao preço global de venda. Então você tem o preço 1, que é do lote de vocês todos, e o meu lote, que pode construir mais, está no preço 2. Olha a diferença. Neste gráfico, cada cor dessa é composta de uma coisa.



O azul é o preço da terra, que a princípio é igual. O laranja é o custo do incorporador; e o cinza é o custo e o lucro da construtora. Isso aqui é real; a proporção geralmente é essa. O custo da obra é uma parcela muito grande, sim. E percebam que esse cinza do meu lote está maior do que o de vocês. Por quê? Porque é um custo de um prédio – você vai gastar mais dinheiro do que para construir uma casa. Mas não é isso que a gente está argumentando aqui. Isso é óbvio. Não é esse o objeto da regulação. O que a gente está argumentando aqui é o que aconteceu com o preço da terra. Na hora em que se determinou Aqui pode construir mais, o preço da terra subiu, e o novo azul passa a ser esse. E aí tem uma negociação de valor, de quem ganha essa faixa toda aqui, porque o incorporador, na verdade, é o intermediário. Tem muitas construtoras, e a maioria hoje é incorporadora e construtora. Mas são atividades diferentes. E se a construtora for os dois, ela ganha duas vezes. Mas é em cima desse valor da terra que foi incrementado que a gente pensa em recuperar, porque esse incremento foi causado por uma norma mais permissiva do poder público. O resto é coisa de mercado.

Teoricamente, pela lei, o que o meu lote vale mais que o lote dos meus vizinhos deveria ser totalmente recuperado; isso, sim, é tratamento isonômico. Quer dizer: o meu

lote vale mais, só que eu vou ter que pagar de potencial construtivo adicional e vou empatar com você. Aí, está todo mundo igual. Por que é justo isso? Porque eu vou gerar mais carro, vou gerar mais demanda de água, mais demanda de esgoto, mais demanda de coleta de lixo... Eu tenho que devolver isso para a sociedade. E é isso que a lei fala.

Então funciona desta forma: você tem um coeficiente mínimo, abaixo do qual você não pode também deixar de construir, senão vai incidir um outro instrumento, que é o parcelamento compulsório, a edificação compulsória, quer dizer, você não pode deixar a terra parada, com um propósito de especulação. Existe um mínimo que você tem que edificar e dar uso para a sua terra, para evitar especulação. Do mínimo até o básico é o normal para você construir uma residência, pode ser uma casa de 2 andares etc. Eu estou falando do mundo ideal; isso aqui é muito distorcido nas legislações que a gente vê por aí. O básico é o limite que uma única família ocupando aquele lote iria naturalmente gastar de recursos da cidade, e ela paga tributos por isso, então não tem problema nenhum. Do básico a um prédio para você já começar a comercializar unidade, você vai ter o máximo que vai ser ditado pela infraestrutura

disponível. O máximo não é uma negociação com o Prefeito nem com o Vereador. Ele tem que saber: Para essa região, se todo mundo conseguir chegar a tal potencial construtivo, vai saturar, vai chegar ao limite da nossa infraestrutura; acima disso, não podemos deixar. Entre o básico e o máximo – e aí a gente volta àquele gráfico – aquela valorização da terra que foi acrescentada tem que ser recuperada; ela nunca foi parte da propriedade da pessoa. Quando a gente fala do conteúdo, da função social da propriedade, é exatamente isso. Essa valorização decorrente da normativa urbanística não pertence à pessoa, não está dentro do conteúdo. É isso que eu quis dizer com toda aquela conversa de antes.

Então, basicamente é assim: até o coeficiente básico, constrói, fica à vontade, usa a infraestrutura da cidade. Do básico até o máximo, você vai ter que pagar. Isso vai para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – assim que é a outorga onerosa –, e tem uma lista de coisas para as quais esse dinheiro pode ir; ele não pode ir para qualquer coisa, não.

A estratégia para implementar isso nos municípios, no mundo real, é estabelecer um coeficiente máximo maior – e isso é questão de negociação, para ter menos resistên-

cia política. Assim você consegue falar: Tudo bem. Você pode edificar mais, só que a partir de hoje você vai ter que devolver para a sociedade o que você causa de ônus. Então, basicamente esse é o princípio da outorga onerosa. Operação urbana funciona de modo muito parecido, apesar de ter um pouco mais de possibilidades, mas é uma intervenção numa área em que 100% dos recursos vão para a própria área de operação, por isso pode-se prever a ampliação da infraestrutura. Então você pode, eventualmente, se for interesse do município ou do cidadão, você pode ter um coeficiente acima do que você tem de infraestrutura, porque o potencial construtivo a mais vai entrar para financiar esse aumento de infraestrutura.

Transferência do direito de construir é no caso de um imóvel não ter o direito de construir e os outros terem. Você pode falar que os outros compram desse imóvel e ele tem a obrigação de, por exemplo, uma questão de patrimônio, ele tem a obrigação de preservar o imóvel, não pode edificar igual todos os outros podem. Para você compensar isso, você fala: Você vai manter o patrimônio sempre em perfeitas condições, fazer restauração etc. e, em compensação, os outros vão ter que comprar de você o direito de construir. Isso também é uma coisa possível de fazer.

Bom, gente, basicamente é isso. Eu exemplifiquei poucos instrumentos, mas eu quis passar uma noção de como o valor da terra urbana é formado, como a gente deve recuperar a valorização decorrente do poder público e não fazer o que isso tem de negativo para o cidadão. Basicamente, esse é o recado que eu queria trazer. Obrigado.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, nós vamos iniciar aqui a fase dos debates. É a oportunidade que a gente tem de fazer pergunta, de esclarecer. O primeiro ponto que eu queria que você esclarecesse, Sandro, porque os colegas devem até ter estranhado um pouco, porque o tema da palestra era “recuperação das mais-valias fundiárias urbanas”, e você veio e falou da “gestão social da valorização da terra”. Na verdade, são duas terminologias que querem dizer a mesma coisa.

Mas a gente vê ultimamente uma migração da doutrina no sentido de adotar a expressão “gestão social da valorização da terra”, porque a “recuperação da mais-valia” pode remeter a uma ideia equivocada de que se está querendo extinguir o direito de propriedade, já que a mais-valia é um instrumento criado por Karl Marx, que fundou o Comunismo, que defendia exatamente a extinção da propriedade privada. Então, essa expressão

“recuperação da mais-valia” pode dar a entender que, na verdade, está se defendendo é a extinção do direito de propriedade, quando não é isso que a gente busca com a aplicação do instrumento.

Você falou muito bem que isso é uma diretriz da política urbana brasileira estabelecida no Estatuto da Cidade, ou seja, é uma obrigação, é um dever do poder público, porque a gente sabe que o desenvolvimento urbano brasileiro, a expansão urbana brasileira é marcada em grande medida pelas benesses que o gestor público faz. Ele transforma uma área rural em expansão urbana para agradar um amigo ou um parceiro político, sem pensar nas repercussões que isso vai trazer para a sociedade, para a qualidade de vida, que implicações isso vai trazer inclusive para o custo de manutenção da cidade.

Essa questão da recuperação da mais-valia é um imperativo legal. Inclusive isso é conteúdo obrigatório dos planos diretores, ou deveria ser. Está lá no Estatuto da Cidade, que fala que o plano diretor tem que prever instrumentos, mecanismos para que o poder público promova a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da expansão urbana. Ou seja, você não pode concentrar a infraestrutura, o acesso aos serviços, a riqueza numa parte da cidade, enquanto a outra parte fica alijada desse processo; quer dizer: o direito à cidade sustentável tem que ser para

todos, não só para uma parcela da cidade. E também na questão da recuperação da mais-valia, ou seja, dos investimentos públicos. A gente sabe que o poder público, quando altera lei, ele promove um enriquecimento sem causa do proprietário. Na medida em que altera favoravelmente um potencial construtivo, ele enriquece o proprietário urbano sem que deste demande nenhum esforço, nenhum investimento. E as próprias obras públicas o enriquecem.

Eu cito como exemplo o Centro Administrativo do Estado, que foi implantado numa área que era o “patinho feio” da região metropolitana de Belo Horizonte. Ninguém queria saber de Vespasiano, aquela área ali toda. E o Estado implantou um empreendimento ali que mudou totalmente o cenário da região; ele criou um novo vetor de desenvolvimento e incrementou muito o valor da terra. Hoje, você tem outra realidade do mercado fundiário, você tem até um Alphaville em Vespasiano. E isso contribuiu para aquilo que você falou: o valor da terra aumentou; começou a haver uma pressão do mercado imobiliário sobre os proprietários daquela região – Morro Alto... é um pessoal bem pobre mesmo, não é? Então uma pressão para que vendessem a terra, e as pessoas, vendo valores que nunca sonharam que poderiam receber, acabam vendendo e vão sendo expulsas para a periferia. Elas vão, com aquele valor que elas recebem, comprar casas em Santa Luzia e mais para cima da região metropolitana.

Eu queria só ressaltar isto: essa recuperação é um impositivo. Então, o plano diretor tem que prever todos aqueles instrumentos que você mencionou: a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do poder de construir ou da própria alteração do solo e também a operação urbana, porque isso não é uma faculdade. E por que eu acho que o Estatuto estabelece isso? Porque é uma forma de promover justiça social. O investimento do poder público numa determinada área enriquece o proprietário ao mesmo tempo em que falta recurso para o Estado investir em outras áreas mais carentes. Quando o município se apropria desse excedente, quando ele cobra, ele recupera esse investimento e vai poder investir onde realmente há carência.

A gente fala em outorga onerosa e parece uma coisa de outro mundo, muito difícil, mas não é. E é importante... você sempre conversa comigo, Sandro, nas reuniões, que é um absurdo, já no plano diretor, o Legislativo e o Executivo colocarem potenciais construtivos muito altos: quatro! Quer dizer, o sujeito tem um terreno de 360 m² e pode construir 4 vezes isso, adensando, criando demanda para infraestrutura urbana e sem trazer nada de volta para o coletivo, só criando encargo para o poder público. E você defende sempre: Tem que colocar o menor potencial construtivo possível e o máximo jogar um pouco mais para

cima, mas com a possibilidade de o poder público poder cobrar. Essas são duas coisas que eu acho importantes.

E você também falou uma coisa em que eu fiquei pensando. Você falou que não adianta melhorar a renda nas favelas, que isso não vai acabar com as favelas. Você tem que levar é a urbanização, é o serviço público, levar a cidade para a favela. E eu fiquei pensando então que aquela política, no Rio de Janeiro, da Polícia Pacificadora, na verdade não resolve nada, não é? Porque a irregularidade continua, a precariedade da infraestrutura continua, e você, supostamente, está resolvendo um problema de segurança, mas a gente não sabe, assim, de tanta eficácia disso. Eram essas as considerações que eu queria fazer. Se você quiser fazer algum comentário...

SANDRO VERÍSSIMO

Eu gostaria de fazer dois comentários sobre o que a Marta falou. Primeiro, com relação ao coeficiente mínimo, básico e máximo. Entre o mínimo e o básico, é faculdade do proprietário, dentro do permitido, construir o que ele quiser. O que eu tinha colocado mais cedo, que está no Código Civil, é que eu defendo que o coeficiente básico seja 1, porque o 1 quer dizer que, se você tem 500 m² de área, você pode ter 500 m² de área construída. Naturalmente,

você não vai cimentar toda a área do seu lote, porque existem outros parâmetros que não lhe permitem fazer isso; por exemplo, taxa de ocupação. Só que você pode ter, vamos supor, com a taxa de ocupação de 50%... Você precisa de terra permeável para a chuva infiltrar. Você não pode tornar a cidade um grande platô impermeável. Isso tem consequências terríveis sob o ponto de vista de drenagem. Mas, vamos supor, nessa situação em que você tem coeficiente 1, você pode ter um edifício de 2 andares de 250 m² cada andar ou 5 andares de 100 m², aí vai ter uma tributação, que é o gabarito. Conjugando isso tudo, você pode ter 500 m² de área construída, que é muita coisa!

E aí eu queria voltar ao Código Civil, no art. 1.229, que fala que “a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo [...]”, quer dizer, você pode subir, verticalizar e também pode construir garagem subterrânea, sótão, porão, alguma coisa assim. Mas aí fala: “em altura e profundidade úteis ao seu exercício”. Então, é para você exercer, se você está morando ali, o seu direito de morar.

Se eu falo que vou subir uma torre de 40 apartamentos, passou da altura útil ao meu exercício. Então é por isso que eu defendo que esse potencial construtivo¹ seja o limite útil, porque até ele, ninguém precisa pagar nada;

até esse limite a pessoa está usando a infraestrutura da cidade, e ela tem o direito de fazer isso. Então, esse é um dos pontos. Acima desse coeficiente, você começa a onerar a cidade. Justa distribuição dos ônus e benefícios: vai ter que pagar pelo benefício que está tendo e para diminuir o ônus que a cidade está tendo.

Outra questão que não sei se ficou clara, e isso é uma noção muito importante: eu falei hoje que o problema é o valor da terra; o valor da terra expulsa as pessoas, as pessoas vão para o mercado informal ou começam a sair loteando por aí com a expansão da alta renda, e a gente tem uma forma dispersa de cidade. O centro disso é o valor da terra. E o valor da terra muda conforme a regulação. A regulação dá um incremento grande no valor da terra. E vamos lembrar que o fator C de composição de preço da terra, que é a normativa urbanística, faz muita diferença, porque ele aparece no valor da terra dos proprietários anteriores. E isso faz muita diferença.

No caso do fator D, a contribuição de melhoria, que é um dos instrumentos de recuperar os investimentos públicos, se você somar C e D, esses dois já correspondem à metade do fator A, referente ao preço do proprietário anterior, e assim por diante. O impacto é muito grande no preço da

terra, se o poder público exercer com seriedade o que ele tem que exercer. O que eu estou querendo dizer é que o preço da terra vai cair.

E tem uma outra noção que eu não coloquei aqui porque realmente precisaríamos de muito tempo para entrar nisso, mas vamos entrar, então, de forma bem resumida. Quando a gente falou que, em última instância, o primeiro proprietário da terra era dono de uma terra que não vale nada. Porque antes era só mato. Aí ele cercou, começou a criar gado, a plantar, a terra ganhou algum valor e virou uma fazenda. Depois veio Aarão Reis, fez um projeto, houve uma decisão falando que a capital viria para Belo Horizonte, e a terra ganhou outro valor.

Então, se em última instância a terra não vale nada, dessa instância para cá o limite do valor da terra é a renda disponível. A terra urbana é um dos pouquíssimos bens da humanidade, se não for o único, que só tem um limite na renda disponível. Vamos dar um exemplo para que isso fique claro.

Eu sou dono de uma montadora de carro. Como é que eu vendo um carro? Eu calculo quanto eu tenho de custo fixo

– que é o custo de energia, o custo do espaço, dos tributos etc. – e o custo variável, o custo para fazer cada carro; eu preciso daquele conjunto de peças, preciso remunerar meu pessoal, preciso pagar os impostos. Somando isso tudo, custo fixo mais custo variável, eu tenho o custo total. Aí, eu acrescento a esse custo uma margem de lucro. Em cima dessa margem de lucro, eu vou competir com outro fabricante de carro. Então eu não posso cobrar muito caro, querendo ganhar muito dinheiro em um carro, porque o outro tem um melhor, por preço igual ou mais barato. Então a competição vai fazendo esse lucro se ajustar, mas é sempre um percentual em cima do custo. Ninguém vai investir um milhão de reais para ganhar mil, porque é melhor você guardar na poupança. Você tem que lembrar que mercado financeiro tem uma lógica muito objetiva.

No mercado de automóvel, de geladeira, de computador, de qualquer bem que a gente compra, em geral, funciona assim: você tem custo, tributos e uma margem de lucro que deseja ganhar em cima do investimento que você faz. No imóvel, não. Imagina um lote no bairro Lourdes que está vago há mais de 100 anos. Asfaltaram do lado dele, mas ele está do jeito que veio ao mundo. Como ele vale isso tudo? Qual foi o custo do proprietário? Ele não investiu nada no imóvel; ele só está esperando. Aí, hoje ele decidiu

vender e vai ganhar uma bagatela de R\$ 4 ou R\$ 5 milhões por uma terra que não tem nada, só tem terra e grama. Por que vale isso tudo, então? Ou seja, nós já pensamos num extremo. E o outro extremo? No outro extremo o limite é a renda disponível. Porque aquele imóvel é único, não tem nenhum igual a ele; não é igual a um carro Fiat Uno que existem idênticos ao seu. Aquela localização é única, então é quem dá mais. Tendo em vista o que tem de privado que torna sua vida conveniente, que está próximo do imóvel, o que tem de permissão para você fazer com aquela área e o que tem de investimento público, quem dá mais para morar aqui? É assim que funciona.

MARTA ALVES LARCHER

Se comparar com um leilão de quadro, por exemplo, que é único, você vende para quem dá mais.

SANDRO VERÍSSIMO

Exatamente.

MARTA ALVES LARCHER

Já dois carros, você não vai entrar num leilão porque você pode comprar outro igualzinho por um preço menor.

SANDRO VERÍSSIMO

Exatamente. Então, o que eu quero dizer? Vamos esquecer o custo do incorporador, em laranja, vamos esquecer o custo de obra, que é o cinza. Vamos pensar só no azulzinho, que é o custo da terra sem nada. Veio uma lei e falou que, em Santa Luzia, por exemplo, o coeficiente aumentou. O que aconteceu com o preço da terra? Subiu. E o que acontece? Aqui é que está o leilão. Se eu viro para a pessoa e falo: Se for exercer mais do que isso, eu vou cobrar exatamente o tanto de ganho que você vai ter a mais. Eu vou pegar essa parte toda, porque não faz parte do seu conteúdo de propriedade. O que vai acontecer com o preço da terra? No final das contas, ele abaixa, porque ninguém tem esse tanto de dinheiro. Não tem como colocar mais uma parcela acima do limite e chamar de outorga onerosa. Ela puxa daqui de baixo, porque aqui já é o limite.

Preço global de venda: custo do terreno, custo do incorporador, custo da construtora. Se eles vendem no limite da renda disponível, quer dizer que, no meu lote, o máximo que vão oferecer é, vamos supor, R\$ 5 milhões. Não é o máximo que está disponível; tem gente que tem muito mais de R\$ 5 milhões, mas isso não quer dizer que ele vai pagar o que tem no meu lote. Então, o máximo é R\$ 5

milhões. Tudo que o poder público cobrar aqui vai ter que sair do lucro dessa turma aqui.

Vamos pensar em uma casa agora. Vocês podem ver isso também com essa onda de financiamento. Você paga em 30-35 anos, e as pessoas fazem contas: será que eu consigo pagar? E tem pessoas que têm uma instrução um pouco menor que não lembram que tem correção. Está saindo na mídia que as pessoas não estão conseguindo pagar, porque elas acham que valor é fixo, só que o valor vai sendo corrigido. Poxa, chegou numa prestação que eu não consigo pagar. Isso mostra que as pessoas fazem um cálculo do máximo que têm disponível para formar esse preço aqui. Se for mais do que isso, as pessoas falam: Essa casa aí eu não consigo comprar. Essa casa, nesse preço, não. Até tanto eu consigo. Imagina uma pessoa de classe alta: até R\$ 5 milhões eu pago; mais do que cinco aperta; não dá. Então, se ela tiver que pagar outorga onerosa, a pessoa vai ter que manter os R\$ 5 milhões e vai ter que tirar da incorporação. Da construção, não tem jeito; quer dizer, tem se diminuir o lucro dele, da construtora. Mas, se pensar que o mercado exclusivamente de construção funciona igual aos outros mercados – porque, aí sim, tem o custo de construir o prédio e tem a margem de lucro. Mas estou falando do mercado de terra; ninguém

fez nada, ninguém investiu dinheiro ali. Esse mercado de terra, já que não teve custo, só tem lucro. Eu não investi nada e hoje o meu lote vale R\$ 5 milhões. O que eu gastei? Nada. Paguei IPTU, que é marginal, mas não é um investimento. Pagar IPTU não agrega valor ao negócio; é uma obrigação. Em cima desses R\$ 5 milhões, vai ter que ser R\$ 4 milhões que eu vou ganhar, para no total dar R\$ 5 milhões, para fechar a conta na renda disponível.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Agora, o complicado é ver essa lógica entrar na mentalidade dos municípios. Belo Horizonte até agora está tentando regulamentar, e está dando uma confusão danada. Pega os municípios do estado que mal têm plano diretor, para fazer um zoneamento já é uma dificuldade! Aliás, já deveria ser o contrário, já ser normal ter a outorga onerosa. E até hoje quase município nenhum tem. A gente está lutando para ter um zoneamento... É muito interessante, mas infelizmente... Tem que ser feito um trabalho para isso pegar, né?

SANDRO VERÍSSIMO

Um professor meu, o Martim Smolka, tem até umas passagens dele aqui na apresentação, falava que, na gestão urbana, no planejamento urbano, na regulação, a gente sempre luta

contra três is: o I da ignorância, o I do interesse e o I da ideologia. E às vezes os três se misturam, nem sempre vêm separadinhos, não. E ele falava que a ignorância é o mais fácil, porque é você dar o acesso à informação; a ignorância aqui não é no sentido negativo, pejorativo; é no sentido de não conhecer. Então, à ignorância você leva o conhecimento. Também é complicado porque é um conhecimento bem específico, difícil de interessar às pessoas, como interessa a reforma da praça. Mas, enfim, tem jeito. E dos três é o mais fácil. O interesse e a ideologia são mais difíceis. Você tem que negociar, é complicado.

Agora, é interessante a gente ver que os problemas de mobilidade, de saúde, de meio ambiente, de segurança pública estão todos relacionados aqui, e essa é a parte das políticas públicas em que ninguém está encostando, porque vai incomodar um dono de terra, vai incomodar o incorporador, vai incomodar o fazendeiro... e ninguém encosta nisso. E o dinheiro está indo para o ralo. Nós estamos quebrando rodovia todo dia, alargando, e não vai adiantar, porque a gente não está entrando no cerne do negócio. Se você pegar o deficit habitacional, há 20 anos atrás ele era menor; ele está aumentando. A gente não tem condição nem dinheiro para ficar regularizando e requalificando favela assim. Então, essa parte aqui é a parte comum a todas as políticas que tem sido esquecida, por causa dos três is.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Não dá para falar em mobilidade urbana sem falar em mudança territorial. Os municípios estão sendo cobrados a fazer plano de mobilidade urbana. Mal têm plano diretor! Como vai fazer mobilidade urbana?

SANDRO VERÍSSIMO

Isso é um problema sério, porque isso tudo que vimos é multidisciplinar: tem conceito de arquitetura e urbanismo, tem conceito de economia urbana, de direito etc. E aí, quando você faz um plano de mobilidade, geralmente você contrata – isso é o que eu já vi até hoje de plano de mobilidade elaborado – um escritório de engenharia de transporte. A pessoa não sabe absolutamente nada de ocupação do território. O que ela vai medir? Ela mede assim: Essa via aqui está com a demanda saturada, tem que alargar. E ela coloca lá o programinha, conta o carro, mostra como é que vai ficar se alargar e prova que tem que alargar. Ela te prova que está saturado. Só que isso vai durar 5 anos ou menos. Por quê? Porque você não está indo na raiz do problema; está indo no sintoma, e esse é o problema. A pessoa só pensa..., e é a profissão da pessoa: engenheiro de transporte; ele fala qual é a caixa da via, quantas faixas de rolamento, quantos carros por dia, por hora, por sentido. Ela te mostra isso tudo, tudo muito embasado. Só que não te mostra como resolve.

MARTA ALVES LARCHER

Mais alguém tem pergunta?

Gente, o assunto é muito interessante, muito complexo, não é, Sandro? É por isso até que eu queria te pedir, nesta oportunidade, depois da conclusão deste projeto que a gente tem, que são estes encontros mensais para conversar sobre determinados assuntos, a gente pretende publicar um livro com artigos das pessoas que vêm aqui dar palestra para a gente. Então, eu já estou te convidando a escrever sobre o assunto para a gente publicar e distribuir esse material para os colegas que não puderam vir.

O assunto realmente é um muito complicado, mas não é tão complicado a ponto de a gente não poder trabalhar sobre ele. A gente precisa é realmente vencer essa resistência que existe nos municípios. Eu falo que o desenvolvimento urbano até agora tem sido uma ação entre amigos, não é mesmo? O Prefeito aprova loteamento porque é amigo, aumenta a área de expansão urbana porque é amigo do empreendedor, e nas Câmaras é a mesma coisa. A gente tem até o caso recente de Matosinhos, onde está havendo uma resistência muito grande em aprovar a revisão do plano diretor, porque o projeto já está atendendo à redação atual do Estatuto da Cidade, que prevê que

nenhuma área de expansão urbana pode ser criada sem previsão de zoneamento específico para habitação de interesse social. E os Vereadores não querem aprovar. Falam assim: Não, habitação de interesse?! Desde que seja no terreno dos outros, não é? Mas como eles normalmente são amigos dos donos das terras e têm compromisso com eles, não querem aprovar. Então, a gente tem que vencer essa resistência, essa cultura da ação entre amigos com a questão da política urbana. Mas a gente precisa é fazer isso que a gente está fazendo aqui, que é o esclarecimento, é mostrar que isso é dever do gestor, está lá no Estatuto da Cidade como uma diretriz da política urbana.

Sandro, eu queria agradecer a sua presença e passar o certificado pela participação com a gente. Já fica o convite para escrever o artigo. E quero convidar vocês para o próximo encontro, dia 11 de abril [de 2014], a gente vai falar sobre mobilidade urbana integrada ao planejamento. Muito obrigada.

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR PEDRO SCHULTZ - POLÍTICA NACIONAL DA MOBILIDADE URBANA - NA SEDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA 11/04/2014

DANIELLE ARLÉ

Senhoras e senhores, boa tarde! É com muita satisfação que o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, juntamente com a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, realiza hoje mais uma ação educacional da série proposta pela Dra. Marta Larcher, ação esta que integra mais um dos Encontros de Habitação e Urbanismo. É um tema mais do que atual.

Eu conversava agora com a Dra. Marta e com o Pedro sobre uma notícia hoje de manhã, não sei se vocês tiveram oportunidade de acompanhar, no Bom Dia, Brasil, da desocupação do prédio da Oi no Rio de Janeiro. Então, cada vez mais se torna premente a necessidade de nós estudarmos e enxergarmos a multidisciplinaridade das questões relacionadas à habitação e urbanismo.

Com muito prazer, agradecemos mais uma vez à Dra. Marta pela excelente iniciativa e damos boas-vindas ao docente de hoje, que é o Pedro Schultz Fonseca Baptista. Pedro é Superintendente na Sedru – Secretaria de Estado

de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, arquiteto e urbanista formado pela UFMG em 2006, mestre em arquitetura e urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG em 2011. Atuou como professor universitário e atua como professor do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, ministrando capacitações relacionadas ao planejamento urbano e políticas públicas vinculadas à sua principal ocupação. Pedro, seja muito bem-vindo ao Ceaf, agradecemos a sua generosa presença e vamos iniciar então o nosso encontro. Que todos possam ter muito bom proveito. Obrigada pela presença de todos.

PEDRO SCHULTZ

Boa tarde a todos. Neste encontro de Habitação e Urbanismo, o tema de hoje é Política Nacional de Mobilidade Urbana. Os tópicos que vão ser abordados nesta palestra são: a) apresentação do palestrante, na verdade já foi feita; b) apresentação da Sedru, que é o órgão onde eu trabalho, não sei se todos o conhecem; a secretaria tem muita interação com o Ministério Público – inclusive na segunda-feira teremos duas reuniões: uma sobre regularização fundiária e outra de mobilidade urbana; cidade e legislação, que é um tema que eu abordo muito nas minhas aulas na Arquitetura e Urbanismo – eu também dei

14/03/2014

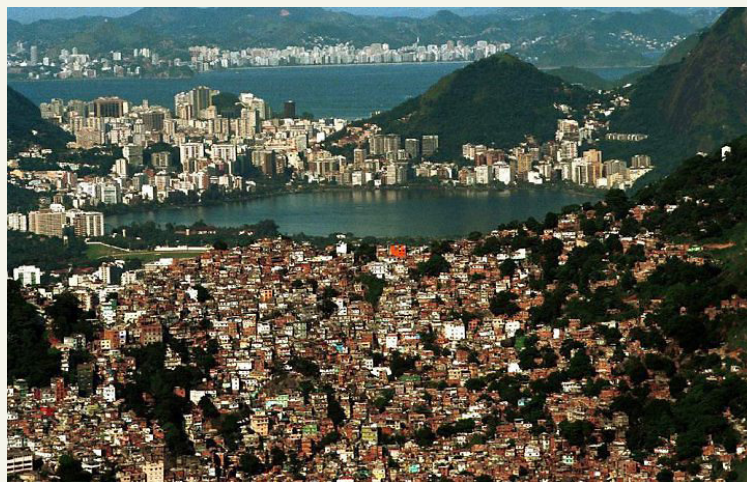
aula para a Engenharia e atualmente leciono no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais; c) as ações do Estado com relação à mobilidade – farei um histórico do ano passado e das ações que realizamos junto com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG; d) a obrigatoriedade do plano diretor e sua efetividade em Minas Gerais; e) o conteúdo do plano de mobilidade e sua execução e financiamento – que vou passar de forma geral, porque ser mais técnico, mas foi um conteúdo trabalhado nesses encontros feitos em Minas Gerais; e f) a questão do controle social, que é um dos pontos mais importantes e afetos aqui a nós.

A Sedru – Secretaria de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – essa última foi acrescida em 2014, porque antes tinha uma Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana; as agências (Metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço) que antes estavam vinculadas a essa Extraordinária agora voltaram a ficar vinculadas à Sedru. São duas Subsecretarias: uma de Desenvolvimento Regional e outra de Política Urbana. Com isso, são duas Superintendências ligadas ao Desenvolvimento Regional: uma que trabalha com os planos regionais, que estão ligados a mais municípios, e outra que assessora as Associações de municípios, realiza instruções sobre consorciamento, principalmente de resíduos sólidos, mas agora também está

entrando o de mobilidade e de saneamento. Na subsecretaria de Política Urbana, há uma Superintendência de Habitação de Interesse Social; uma Superintendência de Saneamento Básico envolvendo os quatro pilares – drenagem, esgoto, água e resíduo sólido – e a Superintendência de Infraestrutura, da qual eu estou à frente atualmente, como Superintendente, desde o final de 2012.

Na Superintendência de Infraestrutura são quatro diretorias: Diretoria de Apoio e Planejamento de Gestão Urbana que trabalha com a Anuência Prévia, que na verdade é a aprovação de loteamentos, mas para os casos específicos previstos pela Lei 6.766/79; Diretoria de Apoio Urbanístico para Vilas e Favelas, que tem uma interface muito grande com a questão da defesa civil em mapeamento de risco; Diretoria de Projeto e Infraestrutura Urbana que analisa os projetos de emendas parlamentares relacionadas à pavimentação e praças públicas; e a Diretoria de Regularização Fundiária Urbana. O Iter, que é o Instituto de Terras foi extinto e a partir de 2014 a parte de regularização fundiária urbanas veio para a Sedru e está dentro dessa última diretoria. Quando falamos do Iter, na verdade trata da regularização das terras devolutas, ou seja, a terra que é estadual. Na Sedru há um incremento na questão de regularização fundiária aos municípios, pois se apóia tecnicamente os projetos e planos, mesmo se não estavam relacionados diretamente à questão da terra devoluta.

Com relação à cidade e à legislação... eu sou arquiteto e urbanista, então temos uma forma de pensar bem concreta... eu sempre trago algumas imagens, no começo das aulas para ilustrar os efeitos de uma legislação, a imagem a seguir trata disso. Então, por exemplo, no Rio de Janeiro, nessa imagem, já existem três tipos de zoneamento diferentes. Então, quando a gente fala de legislação e cidade, o importante é sempre rela-



Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1194447>
Acesso em 14/06/15

cionarmos que a cidade está zoneada, ou seja, ela tem zonas: zona residencial, comercial, de preservação. Neste caso, podemos visualizar uma parte adensada à frente, na orla, onde

existem prédios de vários andares; logo atrás tem uma favela que é uma Zona Especial de Interesse Social, uma Zeis. São vários tipos de Zeis e neste caso, é uma Zeis ocupada, consolidada; e, mais ao fundo, há uma Zona de Proteção Ambiental. Ou seja, a cidade está mapeada, ela tem seu zoneamento, então ela deverá ter uma legislação específica para cada setor.

A imagem abaixo é de Nova Iorque, e ela mostra que a cidade cada vez mais vai crescendo, vai se verticalizando e se tornando cada vez mais adensada. Nesse sentido,



Fonte: <http://www.novayork.com/>, Acesso em 14 de junho de 2015

surtem vários instrumentos urbanísticos para poder aumentar ou qualificar esse adensamento. Então você tem terrenos em que normalmente poderiam ser construídos

2-3 vezes a área do terreno, mas com alguns instrumentos urbanísticos você consegue construir 10 vezes, 7 vezes. E esse valor que você construir a mais é arrecadado para um fundo específico, que pode ser utilizado para habitação de interesse social ou para mobilidade, se assim o poder público determinar.

Em Minas Gerais, em 2013, através de uma realização da ALMG, foi feito um trabalho sobre mobilidade urbana. Foi aberta uma consulta pública entre o período de 15 de maio a 31 de julho, em seguida teve um ciclo de debates na Assembleia; depois mais dois debates sobre as regiões metropolitanas, porque elas tem uma característica específica: o fato da conurbação e dessas cidades estarem muito mais interligadas do que as outras cidades do interior. Depois ocorreu um encontro estadual, nos dias 19 e 20 de setembro. Iriam fazer os encontros no interior, nesse período de junho até setembro; mas como em 2013 teve a Copa das Confederações e houve várias manifestações, os espaços que estavam agendados tinham sido ocupados, ou estava tendo muita manifestação e resolveu-se esperar.

Então, em novembro até o início de dezembro, foram realizados 11 encontros no entorno de Minas Gerais.

Percebemos que o Ministério das Cidades faria uma ação, mas dado o tamanho do Brasil, eles conseguiriam se concentrar principalmente nas cidades grandes – com mais de 100.000 habitantes – ou nas regiões metropolitanas. Então a gente precisava interiorizar essa discussão.

Nós também estamos elaborando um curso a distância para o segundo semestre de 2014. Para quem não sabe, esses encontros presenciais têm um efeito, mas na verdade são poucas as pessoas que de fato participam ali. É uma realização conjunta entre a Escola do Legislativo e a Sedru.

Farei uma breve contextualização. Em 2003, ocorreu a criação do Ministério das Cidades, e a Sedru, que antes vinha como Companhia de Habitação, na verdade uma Secretaria de Habitação, ela assume também uma visão mais de planejamento urbano. Começa-se a ter alguns marcos legais que vão implantar a ideia de sistema. Entre eles a gente pode citar o de Habitação e Interesse Social, ou seja, que obriga os municípios a criar um sistema de habitação, e um sistema que vai ter um fundo, um agente executor, um conselho, que vai fiscalizar as políticas e as conferências como forma de ampliar ainda mais a participação popular. Depois, o plano de saneamento torna-se uma obrigação. A temática da regularização fundiária, que

ficou um tempo, na verdade, sem trabalhar, ela retorna com o Minha Casa, Minha Vida – a gente conhece muito a 11.977/09 como a Lei do Minha Casa, Minha Vida, mas ela trata de questões de regularização fundiária. A 12.587/12 é essa lei temática de hoje, da mobilidade urbana. E a Lei 12.608, de 2012, que cria o Sistema Nacional de Defesa Civil. Todas elas são importantes porque, de certa forma, vão afetar e vão atuar no Estatuto da Cidade.

Mas o importante desses sistemas é porque eles criam uma sistemática para captação de recursos, que é isso que importa para o município: entender como eu vou captar o recurso. Para eles, o que importa é o final, aquela obra, e não o plano e o projeto. Não existe uma cultura de planejamento no território brasileiro. Mas, na sistemática, os recursos são passados dessa forma: primeiro, o município teria que fazer um plano, ou seja, uma visão geral do município; o projeto já especifica uma área, um setor ou um determinado quarteirão e, aí sim, ele vai poder implementar a obra. Com isso, a obra tende a ficar mais barata – essa pelo menos é a intenção ao se fazer essa sistemática. O problema é que, às vezes, a distância entre o plano e a obra é tão grande que aquele recurso já não é mais suficiente para poder executar a obra.

Tudo isso tem que ser pensado e é por isso que eu citei aquelas várias legislações, porque elas vão se interligando num planejamento integrado. Ou seja, quando você vai levantar as questões relativas ao circular na cidade – é o tema de hoje, a mobilidade urbana –, a gente pensa em cargas e pessoas, e isso está bem estabelecido pela lei. Só que, fatalmente, a gente vai relacionar com ‘onde as pessoas moram’, ou seja, qual é a origem desse deslocamento, porque as pessoas saem de algum lugar e vão para outro lugar. Como é o acolhimento no espaço público dessas infraestruturas, ou seja, como o ônibus para na rua e qual é o ponto de ônibus? Existe ponto de ônibus adequado? Existe uma faixa específica ou não? Existe ou não uma rodoviária? Existe um terminal? Como é esse tipo de deslocamento? E para onde esses fluxos vão, ou seja, qual é o destino? Se a origem normalmente é a moradia, qual é o destino? É para trabalho, para lazer, educação, saúde? Onde estão localizados esses equipamentos? Como esses equipamentos são pensados e estão formulados na cidade? Os tipos de transporte que são utilizados, se vai ser motorizado ou não motorizado, se a pessoa vai fazer um deslocamento a pé, de bicicleta; se vai ser motorizado, qual vai ser? Motorizado individual? Coletivo? Qual é o tipo de coletivo? A redução da poluição atmosférica também é uma temática, ou seja: usar o motorizado, mas tentar dimi-

nuir cada vez mais a poluição, e com isso a gente vai gerar um sistema mais sustentável. E a questão da propriedade da terra, porque também não adianta a gente falar, como se tem colocado muito, por exemplo, a questão do Rodoanel, ele vai passar em alguma terra. De quem é aquela terra? A gente sabe que a questão fundiária hoje é uma grande dificuldade para a implementação de vários projetos. E o financiamento; as Prefeituras não têm dinheiro. De onde virá esse dinheiro para executar essas obras?

Várias dessas diretrizes já estão no plano diretor. Ou seja: num plano diretor, a gente já vai ter um macrozoneamento, que vai determinar nessa cidade quais são os setores – normalmente, já vai determinar onde estão os principais locais de origem e os principais locais de destino; a zona de expansão urbana, ou seja, esse local onde a cidade vai crescer, um lugar não consolidado, então é possível fazer um planejamento prévio, anterior, prevendo como serão as calçadas, as ruas, cada uma com um tamanho específico, podendo prever já algum investimento de transporte público; a definição de investimentos prioritários, ou seja, locais que necessitam de investimento, mas normalmente esses locais que necessitam de investimento são deficitários, ou seja, eles não vão gerar receita. Eles precisam de investimento exatamente pela carência. Então a gente tem que sempre trabalhar com um

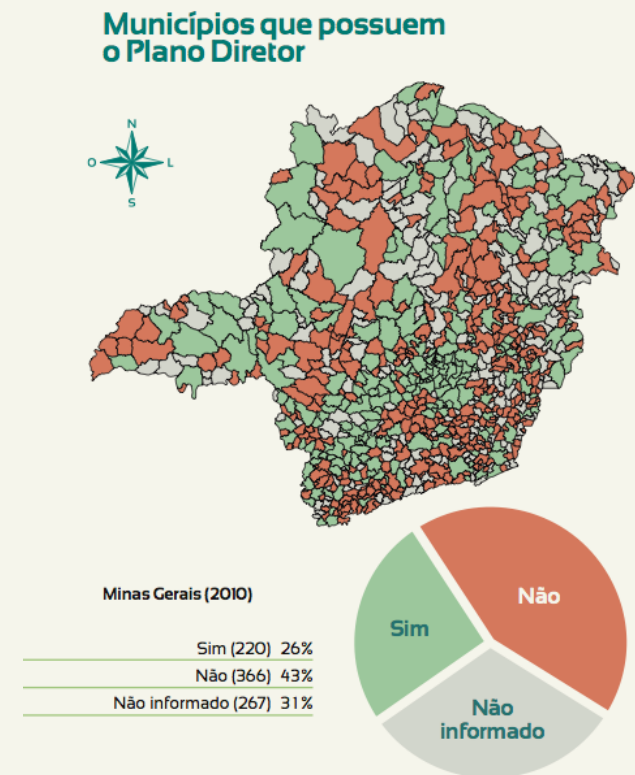
espaço prioritário e com um espaço estratégico, que vai gerar esse dinheiro para poder fazer essa aplicação; a definição para implantação das demais políticas públicas do território – é como eu falei, a gente se desloca para chegar na educação, na saúde, no lazer. Então, onde estão esses equipamentos? Esses equipamentos também, de certa forma, podem estar previstos no plano diretor.

Para quem é obrigatório o plano diretor?

- Para cidades com mais de 20.000 habitantes – no caso de Minas Gerais, são 178 cidades das 853;
- Integrantes de região metropolitana ou aglomerações urbanas, como Jaboticatubas – pode ser que não tenha 20.000 habitantes, agora me faltou se tem ou não. Mas é uma cidade que está completamente interligada com Belo Horizonte e com a dinâmica do vetor norte; então ela tem sim que ter um plano diretor integrado com aquela região metropolitana;
- Onde o poder público municipal deseja utilizar; não tem obrigatoriedade nenhuma, mas ele acha que o planejamento é uma coisa importante, então ele faz um plano diretor;
- Aquelas cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, por exemplo, a Estrada Real; a gente sabe que tem várias cidades que são pequenas,

não têm nenhuma infraestrutura e que acaba que a cidade inteira foi comprada por um, dois empresários, e aquelas pessoas que moram ali na verdade prestam serviços para esses dois empresários, e a cidade acaba virando vítima de especulação;

- Cidades inseridas em área de influência de grandes empreendimentos. Hoje, no norte de Minas, está havendo uma grande corrida minerária. Então a gente já tem alguns municípios que estão fazendo plano diretor com dinheiro de mineradora; a mineradora está bancando o plano diretor de algumas cidades, tanto no norte de Minas quanto aqui perto de Conceição do Mato Dentro também.
- E foram incluídas na 12.608/12, da qual eu falei, a Lei de Defesa Civil, as cidades incluídas no cadastro nacional – esse cadastro ainda não foi divulgado plenamente. E aí são dois tipos de risco com que eles trabalham: deslizamento de encosta ou inundação.



Fonte: SEDRU, 2010
Fonte: Cartilha MPMG e SEDRU, disponível em: <http://urbano.mg.gov.br/images/documentos/MUNICIPIOS/planejamentoeinfraestruturaurbana/apoioelaboracaodeinstrumentosurbanisticos/cartilha-plano-diretor-participativo.pdf>

A imagem acima é de uma cartilha que a gente fez em parceria com o Ministério Público. O dado na verdade é de 2010, então talvez ele não esteja tão atualizado; no Munic¹, o último dado dele é de 2012;

¹ Pesquisa de Informações Básicas Municipais, vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

então já está um pouco mais atualizado. Mas a gente já pode perceber pelo menos qual é o vazio, em termos de Minas Gerais, de planos diretores, ou seja, quase 1/3 das cidades tem plano diretor; a maioria não tem; e quando a gente coloca “não informado”, é porque você liga para a cidade e quem atende é uma faxineira ou um estagiário... não tem ninguém responsável de fato, ou, se tem, a pessoa não sabe dar essa informação. Então a gente tem muita dificuldade.

E quais são os desafios nesse aspecto? A falta de informação sobre a legislação, ou seja, a cidade às vezes até tem legislação, mas ninguém sabe informar; a ausência do plano diretor na maioria dessas cidades; e o município não ter corpo técnico para entender e utilizar essa legislação.

Região	Número de municípios							
	Total	Com estrutura de transporte	Com Conselho	Reunião últimos 12 meses	Com Fundo Municipal	Com Plano de Mobilidade	Elaborando Plano de Mobilidade	Transporte intramunicipal
Brasil	5565	74%	6%	71%	4%	4%	8%	38%
Sudeste	1668	77%	7%	68%	5%	4%	8%	52%
Minas Gerais	853	85%	5%	65%	4%	2%	6%	47%

Fonte: MUNIC,2012

Um dado mais ligado ao transporte agora. A gente compara Brasil, Sudeste, Minas Gerais; tem um total de municípios que tem algum tipo de estrutura de transporte. A gente verifica no quadro acima se existe algum tipo de estrutura de transporte – quando a gente trata de estrutura de transporte é se tem um setor, um departamento na Prefeitura, ou, por exemplo, você tem uma Secretaria de Planejamento, e ela tem um Departamento de Trânsito, ou às vezes ela tem uma Secretaria de Trânsito. Se existe o conselho – aí, na verdade, esse é um ponto importante da política, não é? Porque o conselho vai ter a participação da sociedade civil na política. Então a gente consegue perceber a diferença: 6% no caso do Brasil, 7% no Sudeste, 5% em Minas Gerais. Ou seja, pouquíssimas cidades têm um conselho de fato – lembrando que, neste caso, é um conselho de transporte; se teve reunião ou não – a gente também sabe que várias Prefeituras têm conselhos, mas não fazem nenhum tipo de reunião; se tem um fundo – o fundo é outro instrumento importante nesse sistema municipal; se tem o plano de mobilidade ou não – a gente vê que Minas Gerais está na metade da média nacional, que é muita baixa, na verdade; se está elaborando ou não; e se tem transporte intramunicipal – porque às vezes ele tem intermunicipal, entre os municípios, mas não tem intramunicipal. O intramunicipal normalmente é responsabilidade do município; o intermunicipal é do estado.

As necessidades que a gente identificou no município é onde a Sedru trabalha muito:

- Desenvolvimento técnico do plano diretor e das legislações, ou seja, não tem plano diretor nem tem legislações complementares. Quais são as legislações complementares que a gente coloca aqui? Código de Obras, Código de Posturas, Lei de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo, entre outros instrumentos que normalmente tem no plano diretor, por exemplo, outorga onerosa do direito de construir, ou seja, eu pagaria mais para poder construir mais do que aquela zona me permite. Ele aponta: Vai ser aplicado um instrumento específico. Mas não tem esse instrumento específico no município.

- Acompanhamento dos produtos. Ou seja: eu contrato uma empresa que vai desenvolver serviços; então ela vai ter alguns produtos específicos, alguns cadernos, e o corpo técnico não sabe desenvolver e analisar se esse produto está adequado ou não. Então a gente apoia nesse sentido.

- Realização da mobilização social em cidades menores. Em cidades menores, é muito mais frequente a gente escutar que o que é público é problema da Prefeitura, não é problema dele.

- Gestão da informação técnica produzida. Ou seja, hoje a gente já trabalha muito com informações geográficas, é um sistema de informação mais aplicado. A maioria dos municípios não tem corpo técnico para isso, ou às vezes ele ganha do Estado, por exemplo, acontece várias vezes isso, ele ganha um equipamento com todo o mapa do município georreferenciado, mas não tem nenhum funcionário que sabe mexer nisso, a máquina trava, é uma máquina antiga...

- Aplicação da legislação, esse é outro desafio.

- E a criação da cultura de planejamento e que seja inclusivo, ou seja: planejar incluindo a sociedade civil.

Um pouco do artigo 24 da Lei 12.587/12; essa lei trata dos conteúdos do plano de mobilidade. E ela prioriza principalmente a questão do não motorizado, ou seja, a utilização do espaço público – seja a pé ou de bicicleta, por exemplo – e do transporte público coletivo, ou seja, prioriza esses dois aspectos em detrimento do transporte individual. Ela vai falar principalmente que os planos de mobilidade têm que contar com serviço de transporte público coletivo; como é a circulação viária; as infraestruturas do sistema de transporte e de mobilidade urbana – ponto de ônibus, rodoviária; acessibili-

dade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; a integração dos modos de transporte, desde os privados a não motorizados, ou seja, eu tenho um ponto de ônibus, eu posso entrar com a minha bicicleta no ônibus? Aqui em Belo Horizonte, por exemplo, não são todos os ônibus em que a gente pode entrar; a operação e o disciplinamento da carga – porque a gente tem o trânsito de pessoas e de carga, e isso é conflituoso. Eu tenho um colega que trabalha com transporte que fala que um dos maiores problemas da cidade é o caminhão de cerveja. Por quê? O caminhão de cerveja para em qualquer lugar – porque todo lugar tem um barzinho; então ele para em qualquer lugar e trava qualquer rua. Agora, outro problema também são as escolas infantis. A escola infantil é instalada em qualquer local, não tem nenhuma previsão de estacionamento; então é um fluxo de pessoas, e a gente pode considerar na verdade um gerador de trânsito grande. Os polos geradores de viagem, quais são as origens e os destinos; as áreas de estacionamento público e privado, ou seja: a gente tem uma área central que tem poucos estacionamentos nos espaços privados, ou seja, os prédios não têm vaga de estacionamento; mas, ao mesmo tempo, existem algumas infraestruturas, privadas ou públicas, que preveem estacionamentos gratuitos. A gente tem casos de algumas cidades que proibiram estacionamento na rua para poder ocupar só prédios – mas isso também é controverso para algumas pessoas com quem eu converso; as áreas e os horá-

rios de acesso e circulação, então a gente tem, por exemplo, locais em que é proibida a circulação de carga ou, às vezes, circulação de pessoas em determinados locais, ou então a prioridade é só transporte público; mecanismo do instrumento de financiamento do transporte público, ou seja, como é gerido o transporte público, quem paga isso, como paga, qual a tarifa? E isso a gente tem conversado, eu acho que é a principal atuação que o Ministério Público pode e deve fazer, principalmente nessa gestão desses contratos, propondo e atuando em cima desses contratos; e a sistemática de avaliação – como todo planejamento, ele tem que ser periodicamente avaliado. Então eu faço uma programação, mas a gente sabe que nem sempre ela é seguida. É difícil de seguir uma programação – às vezes, a gente está tratando muito com o ideal. E essa avaliação, pensando na participação, pode ser feita tanto no conselho quanto nas conferências.

Para a gente elaborar um plano, assim como um plano diretor, quais são as etapas? É um trabalho atento, correlacionado à temática, no caso a mobilidade. E a gente prevê duas etapas principais: uma que a gente chama de leituras, que é um levantamento, pesquisas, em que a gente trata de diagnósticos, ou seja, para eu poder propor alguma coisa, eu preciso levantar e fazer um diagnóstico daquilo que eu vou propor. E os produtos finais, que já são os prognósticos, as propostas, que a gente está separando em duas etapas: uma que é um plano de ação – esse plano de ação,

de certa forma, é mais genérico, e a lei estabelece algumas diretrizes; e tem o plano de investimento, e ele obviamente vai depender da capacidade de investimento de cada município, de cada cidade, porque a lei também prevê isso, ela prevê que o município só pode gastar o que ele dá conta. Então, não adianta eu prever que eu vou fazer implantação de BRT em Belo Horizonte em 15 corredores, sendo que é impossível fazer isso numa gestão.

Na cartilha que a gente fez em parceria com o Ministério Público, tem-se uma leitura técnica e uma leitura comunitária; ou seja, uma leitura que é um técnico mesmo que faz, porque às vezes as pessoas não têm essa compreensão, principalmente na questão geológica, hidrológica, os fluxos mesmo de transporte, que são complexos; e a comunitária é porque também tem que entender qual é a demanda da população. Essas leituras técnica e comunitária, já podem ter sido feitas no plano diretor; lembrando que o plano de mobilidade é obrigação para quem tem que fazer plano diretor. Vários já fizeram plano diretor, ou seja, não saem do nada, você não sai simplesmente criando tudo; já tem um caminho andado. Então você tem que voltar no plano diretor e ver o que ele pode servir.

Entre os aspectos principais que o plano diretor vai identificar e que estão relacionados ao transporte temos:

- O mapeamento das vias – quais são as vias, se existe e qual é a definição de ciclovia; qual é a hierarquização de vias. O que é hierarquização de vias? Por exemplo, o Anel Rodoviário é completamente diferente da rua Dias Adorno; apesar da Dias Adorno também ter um fluxo constante, ela tem um aspecto completamente diferente; provavelmente ela deve ser trânsito arterial e o Anel Rodoviário já tem um trânsito para interligação regional.

- Responsabilidades pelos passeios, porque não adianta nada o poder público falar assim: Ah, realmente a gente vai fazer tudo acessível, mas aí é obrigação do munícipe fazer o passeio, e o munícipe não faz o passeio. A maioria das cidades inclusive faz isso; a responsabilidade de execução do passeio é do munícipe. Como a Prefeitura pode fiscalizar nesse sentido? Ela tem que apresentar um Código de Posturas que vai dar referência para o munícipe executar seu passeio. Hoje, aqui em Belo Horizonte, por exemplo, no centro da cidade, você tem projetos já feitos para cada tipo de passeio, inclusive com desenhos, com os tipos de ladrilhos hidráulicos... pode chegar a esse nível também.

- as rotas de transporte coletivo, isso também foi levantado no plano diretor;

- a acessibilidade, as questões de acessibilidade que estão ligadas ali; por exemplo, inclinação de via, locais de mais difícil acesso;

- previsão de estacionamento. Então são alguns pontos.

Quais são outras fontes para se montar o diagnóstico? Na figura abaixo, tem-se algumas sugestões. Então você tem inventário físico, dados do IBGE², do Ipea³, do Inpe⁴, o próprio governo tem muitos dados. Agora, sempre validando isso com a população, ou seja: as leituras são realizadas, mas você tem que apresentar à população e validar isso.



Fonte: Apresentação SEDRU, 2014

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

⁴ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

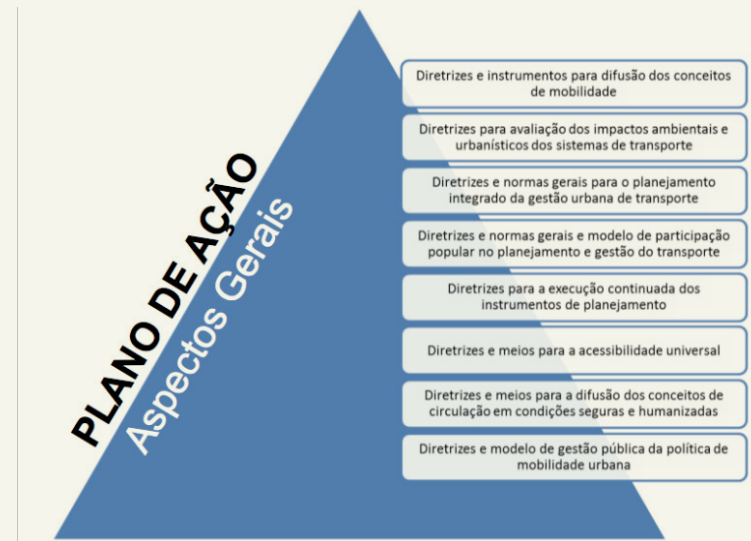
Abaixo, um exemplo retirado do PlanMob. O PlanMob é uma publicação que foi feita em 2007, ela está sendo atualizada e ainda não foi disponibilizada, mas vocês conseguem achar no site do Ministério das Cidades⁵, e ela traz muita informação, inclusive sobre a elaboração do plano de mobilidade, aspectos... tudo isso que a gente está falando eles detalham muito, numa linguagem superacessível.

Inventário do Sistema Viário		
Inventário dos sistemas de controle viário		
Inventário dos estacionamentos		
Inventário de equipamentos associados ao transporte público		
Inventários físicos		
Pesquisas de comportamento na circulação	Pesquisa de origem e destino	Pesquisa de O/D domiciliar
		Pesquisa O/D de tráfego
		Pesquisa O/D de transporte coletivo
		Pesquisa O/D de carga urbana
	Pesquisa de engenharia de tráfego	Pesquisa de fluxo de eixos viários
		Pesquisa de fluxos em interseções
		Pesquisa de fluxos de pedestres ou bicicletas
		Pesquisa de velocidade pontual
		Pesquisa de velocidade e retardamento
		Pesquisa de atraso em interseções
		Pesquisa de capacidade
		Pesquisa de estacionamento
		Pesquisa de ocupação de veículos
		Organização das informações cadastrais
Pesquisas operacionais do transporte coletivo	Pesquisa de oferta	Levantamento de trajetos
		Pesquisa de oferta
	Pesquisas de demanda	Pesquisa visual de carregamento
		Pesquisa de demanda nas garagens
		Pesquisa de demanda associada à pesquisa de ofertas
		Pesquisa de embarque e desembarque sem senha
Outras pesquisas		Pesquisa de embarque e desembarque com senha
		Pesquisa de opinião
		Pesquisa de satisfação
		Pesquisa de preferência declarada

Fonte: MCIDADES, 2007

⁵ <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf>

Então, os produtos finais, a gente está considerando o plano de ação e o plano de investimento. O plano de ação tem um cunho geral, ele trata muito mais de diretrizes, e o plano de investimento já é uma questão mais bruta, mais concreta. Isso é outra questão que a gente percebeu no plano diretor. O plano diretor estava num nível que as pessoas não conseguiram aplicá-lo, porque ele era abstrato; as pessoas não sabiam como de fato utilizá-lo. Um exemplo: incentivava a educação de ensino superior. É mais claro, não é? Aí falavam assim: Então eu vou começar a colocar faculdades na cidade. Mas nem sempre os municípios conseguiam entender as diretrizes que estavam ali colocadas pelos arquitetos, pela equipe que fez o plano diretor. Então, todos os planos “devem conter os temas de cunho geral, mas as diretrizes traçadas dependem da necessidade e a potencialidade de cada município”. A população já está fiscalizando e solicitando o cumprimento desse município.



Fonte: Apresentação SEDRU, 2014

Na figura acima são aspectos da lei, eu vou passar um pouco mais rápido, porque são as diretrizes. Então, sobre o plano de ação, quais são algumas que a lei apresenta? “Diretrizes e instrumentos para difusão do conceito de mobilidade”, ou seja, a educação como um passo importante para difusão desse conhecimento; “Diretrizes e normas gerais para planejamento integrado de gestão urbana de transporte”; “Diretrizes para execução continuada dos instrumentos de planejamento”, ou seja, como é que você vai continuar? Não é simplesmente um processo em que você dá um start sem mantê-lo; “Diretrizes para acessibilidade universal” e “Diretrizes para um modelo de gestão”, ou seja, como eu vou fazer a avaliação desse meu sistema.

Já num plano de investimento, a coisa começa a ficar mais concreta. Então, qual é a classificação e hierarquização do sistema viário? Qual é o tratamento viário para o transporte coletivo? Ou seja, ele é exclusivo, aquela faixa é exclusiva para o transporte coletivo ou não? Em Curitiba tem um sistema trinário que tem uma parte como se fosse mão, a outra contramão e aqui no meio é a parte de ônibus. É o que a gente vê hoje, por exemplo, nas casas do BRT. Se a cidade já tivesse sido pensada dessa forma, seria muito mais fácil de implantar. Por exemplo, em Goiânia, na mesma época de Curitiba, nos anos 70, foi feito um sistema para lá. Eu não tive a oportunidade ainda de conhecer Goiânia, mas provavelmente eu vou, até porque são poucas cidades que tiveram VLT, não é? Cuiabá e Goiânia, acredito que são as duas no Brasil que estão desenvolvendo muito isso.

Sistemas estruturais de transporte coletivo de alta capacidade, caso tenha demanda. Não adianta falar de metrô, por exemplo, só em Ribeirão das Neves. Ribeirão das Neves precisa estar conectado com Belo Horizonte.

Organização da circulação. Como é a circulação na área central? Existe restrição? Não existe restrição? Onde estão

os estacionamentos? Como é o estacionamento? Controle da demanda do tráfico urbano. A regulamentação da circulação do transporte de carga é feita ou não? Quais são os horários em que é permitida, ou não é permitida? Qual é o tamanho máximo do veículo que pode trafegar naquele local? Por quê? Eu tenho um colega que fala que outro problema do trânsito é quando as pessoas começam a fazer rotas alternativas, inclusive ônibus. Quando a MG está parada, o ônibus passa por dentro do bairro. Agora, o ônibus que sai da Cidade Administrativa e vai para a Estação Vilarinho é aquele ônibus biarticulado, é um ônibus muito pesado, cheio de gente. Imagina ele passando por uma rua que não está prevista para um ônibus daquele porte. É a mesma coisa de um caminhão passar ali, então você vai estragar aquela pavimentação. Aquela pavimentação que teria uma duração de 5-6 anos, agora vai ter uma duração reduzida.

Então, as leituras mais o plano de ação mais o plano de investimento irão compor esse plano que a gente chama de Plano de Mobilidade. Todas essas etapas têm que ser pensadas, efetivadas e ter estratégias de controle social.

Agora passamos para uma parte mais de execução do plano, que não se finda numa gestão; então ele é um plano

que vai se desenvolver de 10 a 20 anos. Por quê? Porque algumas dessas pesquisas demoram 2 a 3 ou 4 anos para serem feitas. Uma pesquisa de origem e destino demora pelo menos 2 anos para ser feita.

A municipalização do trânsito teve muita divergência no sentido de que, quando as pessoas viram o plano de mobilidade, o fim era a municipalização. Sim, o fim seria a municipalização; é previsto que todos os municípios municipalizem o trânsito, mas eles não têm estrutura para poder municipalizar. Minas Gerais, com 853 municípios, você tem município até com menos de 900 habitantes, não tem sentido você ter um trânsito municipalizado. Por quê? Porque, na verdade, a municipalização do trânsito já abrange várias categorias e vários serviços que têm que estar previstos. Por exemplo, engenharia: você tem que ter projeto e planejamento de circulação de transporte coletivo, implantação e manutenção da sinalização. Mas não existe corpo técnico; se for pensar nas Prefeituras que têm de fato um engenheiro ou um arquiteto, são poucas as que têm. Às vezes, você tem um engenheiro ou um arquiteto que presta serviço pela associação a 5, 6, 10 municípios. Você tem um engenheiro que vai, na verdade, uma vez por semana no município, à tarde. Isso é muito comum.

Fiscalização: isso é um outro comportamento do brasileiro que é muito ruim, na minha opinião. Porque as pessoas acham que a fiscalização é simplesmente para adquirir renda. O poder público gera fiscalização para adquirir renda, porque o intuito dele é arrecadar. Na verdade, se as pessoas não estivessem cometendo infrações, não se geraria arrecadação, não é? Então, a fiscalização é para manter a conduta correta.

Educação de trânsito, também, a gente sabe que o trânsito tem que ter um setor específico para isso. Então você vai ter que ter pedagogos, profissionais ligados a essa área – o que a gente também sabe que não é uma realidade municipal. Além disso, você tem uma parte de levantamento de dados muito grande e muito específica, relacionados a acidente, vítima... Você vai ter que compilar esses dados, pegá-los no DataSus⁶, na Polícia Federal, na Polícia Militar, no Corpo de Bombeiros... Aí você tem que ter alguém para gerenciar esses dados.

As juntas administrativas, que vão julgar todas as questões de multa. E lembrando que o município não cria isso do nada. Na verdade, ele pode buscar a referência no Detran⁷, no DER⁸, no DNER⁹, na Polícia Federal... eles já têm vários sistemas, várias soluções criadas para poder simplesmente serem aplicadas pelo município. Mas é real

⁶ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS).

⁷ Departamento de Trânsito.

⁸ Departamento de Estradas de Rodagem.

⁹ Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

a dificuldade de implantar esse sistema, principalmente pela falta de conhecimento técnico dos executores.

Para se ter uma ideia, são só 51 municípios em Minas Gerais que têm o trânsito municipalizado. São muito poucos no universo de 853.

Levanta-se a questão dos recursos financeiros, ou seja, como executar esse planejamento. Então, quais são os tipos de recurso? Podem ser recurso técnico ou financeiro. Então, ele pode ter um apoio para capacitação desses agentes públicos, que é principalmente o que a Sedru faz – realizamos esse apoio técnico, porque o Estado não tem

suporte financeiro. E o apoio financeiro normalmente vai estar ligado ao governo federal pelo sistema nacional.

O município tem que ter uma previsão orçamentária. Normalmente, para captação, você tem que ter uma contrapartida. Deve-se ter recurso próprio para execução ou então fazer uma contrapartida financeira no caso de captação. Em alguns casos, por exemplo o PAC, não se exige contrapartida – é simplesmente um repasse¹⁰. E esses recursos podem ser onerosos, ou seja, um financiamento, eu vou ter que pagar esse recurso, ou não onerosos: a transferência voluntária, constitucional ou legal.

Um exemplo dos onerosos, que eu vou ter que pagar de

¹⁰ Nesses casos é esperado uma contrapartida técnica para acompanhar a execução, mesmo que a equipe seja contratada pela Prefeitura.

volta, é o Pró-Transporte: eles têm uma obrigatoriedade do retorno financeiro. Então, por exemplo, financiamento do BNDES¹¹: a gente está pegando dinheiro emprestado, vai fazer um trabalho de pavimentação, cobrir o asfalto de toda a cidade e depois pagar esse investimento. E ele depende da capacidade de pagamento também. Pode ser o orçamento operacional do FGTS¹², do BNDES, BID¹³... Você tem várias linhas de financiamento, porque eles são onerosos.

Os não onerosos normalmente são vinculados aos fundos federais. Então, não geram uma obrigatoriedade de devolução de recursos. Eles são de três tipos: o FPM, Fundo de Participação dos Municípios, que já é simplesmente o repasse; a transferência legal, no caso da educação, da saúde – e aí se trabalha muito no sentido de se ter uma para habitação de interesse social, pode-se ter de mobilidade; e as transferências voluntárias, que são os contratos ou convênios, que são feitos pelo governo federal ou Estado. E podem provir de uma emenda parlamentar, que normalmente são ligadas a obras, não a projetos ou planos (eles são as contrapartida mínima ou o pré requisito). Há uma sistemática prevista pelo governo federal, que abrem inscrições para requisição/cadastramento de plano, projeto e/ou obra.

¹¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

¹² Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

¹³ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

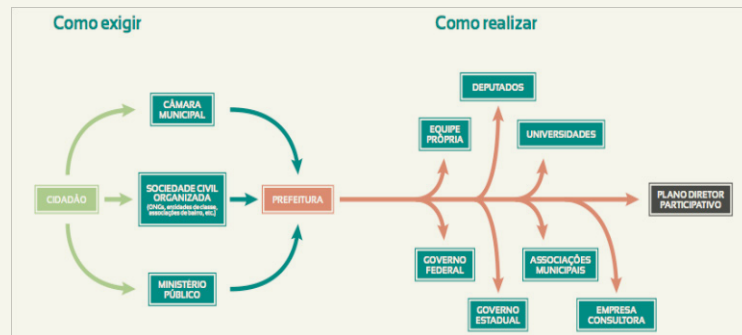
No caso do Pró-Transporte, para infraestrutura, tem-se a ação “Implantação, ampliação, modernização ou adequação da infraestrutura de sistema de transporte público coletivo urbano, incluindo obras civis, equipamentos, investimentos em tecnologia, sinalização, aquisição de veículos, barcas [...]”, no caso, “[...] e afins”.

Nesse momento se teme o fato de que até abril de 2015 os municípios teriam que fazer seus planos de mobilidade para captar recurso no governo federal. Mas percebe-se que o município que não tem transporte público de média capacidade, dificilmente vai captar, porque de fato não existe essa demanda, não é uma demanda necessária. E as fontes de financiamento principais são para transporte coletivo ou transporte não motorizado. Se é não motorizado, é para melhoramento de calçada, para criação de ciclovias... então, você precisa ter um plano de mobilidade para poder identificar onde estão essas áreas para investimento. Agora, do contrário, se o município, na verdade, não quiser implantar o transporte público coletivo ou não quiser fazer o melhoramento das calçadas – porque é responsabilidade do município, então o gestor público não vai se sentir afetado. E o não oneroso é o programa de mobilidade urbana ligado ao governo federal. Quais são as modalidades?

- Corredor estrutural de transporte; não é qualquer cidade que vai ter um corredor desse.
- Qualificação das vias de transporte coletivo na área central; também não é qualquer cidade que vai ter esse tipo.
- Terminais de transporte coletivo urbano. Neste caso já poderia, porque tem várias cidades que nem têm rodoviárias, terminais rodoviários.
- Os abrigos, as paradas de ônibus, a sinalização. Aqui, em Belo Horizonte, já estão implantando, mesmo em locais que não têm abrigo, já tem aquele sinalizador indicando qual é o tempo de espera para o ônibus. A gente já tem essa informação em alguns locais, porque o ônibus já tem o GPS;
- Equipamentos de acessibilidade: passeio, passarela, rampa, equipamentos cicloviários.

E a importância da participação e controle social? A figura abaixo é uma outra imagem da cartilha, do MPMG e da SEDRU, para lembrar como o cidadão consegue ter esse instrumento, como ele consegue exigir esse instrumento. Então ele pode ir à Câmara Municipal, através dos seus representantes eleitos; na sociedade civil organizada, ou seja, tem vários conselhos em que eles têm representação; ou mesmo no Ministério Público. Você pode entrar com uma ação no

Ministério Público para poder exigir que o Prefeito crie esse instrumento.



Fonte: Cartilha MPMG e SEDRU

Como a Prefeitura vai realizar isso? No caso, cita-se o plano diretor porque é a imagem da cartilha, mas pode ser para qualquer tipo de instrumento. Ou com equipe própria; ou com dinheiro de emenda parlamentar; ou através de apoio da universidade; ou o próprio dinheiro do governo estadual, federal; associações municipais – uma associação municipal pode bancar, na verdade, um plano de mobilidade de várias cidades, pode fazer um consorciamento; uma empresa consultora, porque isso já é feito, por exemplo, com a parte de saneamento. Hoje, o governo federal não está entendendo que você tem que fazer um plano de saneamento – se eu contrato uma con-

sultoria, na verdade ela vai dar alguns pontos do plano de saneamento – porque, assim como o plano diretor em 2006, virou um mercado profissional e as pessoas cobram caro... Hoje, quando você vai falar de plano de mobilidade – a gente até fez esse levantamento para o caso de emenda parlamentar –, a gente está falando em R\$ 150 mil a R\$ 350 mil. Não são todas as cidades que têm esse dinheiro, não é?

E voltando também no controle social, quais são os instrumentos? Então tem conferência, conselho, as audiências e as consultas públicas.

Bom, esse é um resumo do que a gente falou ao longo do ano passado nos encontros realizados no interior do Estado organizados pela ALMG. Não falei tanto especificamente da lei – falei mais sobre a política ou a forma como é e será executada essa Política de Mobilidade Urbana. Se vocês tiverem perguntas, eu estou à disposição. Obrigado.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, gente, boa tarde. Pedro, nós estamos realizando um encontro por mês e a cada encontro a gente dedica um tema. E para hoje a gente escolheu a mobilidade urbana, não por acaso. Na verdade, esse aqui é um pontapé inicial,

porque nós – o Pedro tentou adiantar e eu não deixei – nós vamos realizar nos dias 8 e 9 de maio de 2014 um seminário estadual sobre a mobilidade urbana, em parceria: Ministério Público, Crea, Sedru, Assembleia Legislativa e Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade.

E por que essa preocupação nossa com o tema da mobilidade? Primeiro, nós estamos aí premidos pelo caos que é o trânsito nas cidades. Quem vive em Belo Horizonte e necessita se deslocar diariamente para realizar as mais básicas tarefas do dia a dia fica preso horas no trânsito, às vezes para fazer curtos deslocamentos. E a gente tem também aí a premência da lei federal que instituiu a Política Nacional da Mobilidade Urbana e que estabeleceu que todos os municípios brasileiros que estão obrigados a elaborar plano diretor devem também elaborar o seu plano de mobilidade urbana. E o prazo é abril de 2015. Então, nós estamos a 1 ano de terminar esse prazo. E esse quadro que o Pedro mostrou, pouquíssimos municípios se mexeram até agora para fazer. E mais: a gente tem a dificuldade do recurso – não é que seja um plano caro, mas para alguns municípios é caro. Então, tem a dificuldade do recurso e tem a dificuldade também, Pedro, da falta dos profissionais habilitados para elaborar o plano de mobili-

dade. Se todos os municípios tivessem recursos para fazer o plano, ainda assim nós não teríamos profissionais habilitados para fazê-lo, porque é um tema muito novo, muito pouco estudado e a gente tem essa dificuldade.

Mas a Lei Nacional de Política Urbana estabeleceu algumas questões muito interessantes. O Pedro falou dos princípios, das diretrizes e dos objetivos da política nacional. A gente pode destacar aí o valor que a lei atribui ao transporte público coletivo, ou seja, a lei quer que os municípios, os estados criem políticas de estímulo ao uso do transporte coletivo e, ao mesmo tempo, de desestímulo ao uso do automóvel. Também a questão da acessibilidade da cidade – facilitar o uso das vias pelo pedestre, pelas bicicletas. A lei traz, inclusive, o capítulo “Dos direitos dos usuários” do transporte coletivo. O Pedro falou uma coisa que é muito interessante: a grande maioria dos municípios brasileiros – e isso a gente tem aqui em Minas também – até hoje não tem um transporte público coletivo legalmente instituído e regulamentado. O que quer dizer isso? Os municípios, na grande maioria, ainda não licitaram o serviço público de transporte coletivo. E esse serviço, por não ter sido licitado, também não é regulamentado. Ou seja, o poder concedente, o titular do serviço público, que é o município, não estabelece as regras para

prestação desse serviço público. Então, isso fica a critério do particular, do empresário que presta o serviço público, e é o próprio empresário que define as regras, o itinerário, o quadro de horários e o preço da passagem. Isso fica totalmente na mão do empresário. E eu já tive situações inusitadas de várias empresas... por exemplo, num município em que eu trabalhava, elas criavam linhas de ônibus concorrentes uma da outra, e cada dia da semana o preço da passagem era um. O usuário ficava... Aí qual é a tendência do usuário? Vou usar então o que é mais barato. Se eu tenho duas passagens com dois preços diferentes, vou usar o serviço que é o mais barato, não é? E isso, a meu ver, é uma coisa muito grave, porque a lei que disciplina isso vai fazer 20 anos, e não é admissível que até hoje a grande maioria dos municípios não tenha regulamentado o serviço público, não tenha feito a concessão e não estabeleça as regras de prestação do serviço. E a gente fica, de fato, inteiramente na mão dos empresários.

A questão da tarifa também é um problema, porque onde a gente tem o serviço regulamentado, onde existe uma concessão, o preço da tarifa também é uma caixa preta. É totalmente sonegada ao usuário do transporte coletivo justificativa técnica que informe a ele por que a passagem custa aquele preço. E isso é um direito do usuário!

Isso não tinha nem que ser solicitado, isso deveria estar na página da internet ou pregado dentro de cada ônibus! E mesmo assim há um verdadeiro conluio entre o poder público concedente e o empresário e uma verdadeira dificuldade para se ter acesso a esses dados. E não era para ser dessa forma.

Então, quando a lei fala da obrigatoriedade dos municípios terem esse plano de mobilidade, ela elenca várias diretrizes, vários objetivos principais, e um deles é a prioridade do transporte coletivo e também a questão da acessibilidade na cidade. Isso tudo passa também pela questão da municipalização do trânsito: a gente não pode pensar que o município vai exercer adequadamente o papel de ente público regulador dos serviços se ele não municipalizar o trânsito. Ele tem que chamar para si essa tarefa. Agora, o que a gente vê, principalmente nos pequenos municípios, é uma municipalização parcial. Eles colocam os guardas-mirins para cobrar estacionamento, o faixa azul – isso até nas cidades pequenas hoje em dia a gente já tem, não é? E eles botam aqueles meninos que não são nem agentes públicos, não são fiscais, estão ali exercendo até uma atividade a título de menor aprendiz – o que é totalmente irregular. E tem também a questão dos radares. Então, realmente, quando a população reclama e fala que

esse papel que o município exerce até hoje tem sido para arrecadar, efetivamente é o que a gente tem visto na realidade – porque o município só exerce a parte que lhe cabe no que concerne ao que vai lhe oportunizar uma arrecadação. A outra parte, que é a da educação no trânsito, a sinalização das vias, a própria conservação das vias, isso a gente vê muito precário, não é?

Então, a gente está aí diante desse desafio que é os municípios terem, até abril de 2015, os seus planos de mobilidade. É por isso que o Ministério Público está organizando, junto com os parceiros que eu mencionei, o seminário. Nós vamos dar uma abordagem teórica, mas também muito prática para os municípios, para meio que desmistificar, porque... A questão do plano de mobilidade, ela já era prevista no Estatuto da Cidade, só que ele dizia que só os municípios com mais de 500 mil habitantes deveriam ter um plano, que ele nem chama de mobilidade, ele chama de viário, uma coisa assim. Ele chama de plano viário. E aí, depois, já em 2012, veio a lei e estabeleceu essa necessidade. Então, nesse nosso evento, nós vamos falar da política nacional, dos desafios e do conteúdo do plano de mobilidade; e o Ministério das Cidades vem falar dos projetos de apoio e assessoramento aos municípios. Nós vamos falar de um assunto que é muito importante, que o Pedro já falou aqui, que é a questão da integração do planeja-

mento territorial e a mobilidade.

O Sandro¹⁴, da vez passada, ele esteve aqui no mês passado, falou isso também, do problema da mobilidade ser muitas vezes decorrente da ocupação desordenada do solo urbano, daquela questão de você empurrar para as periferias a população pobre e obrigá-la a todos os dias fazer enormes deslocamentos para obter acesso aos recursos, ao emprego, aos serviços públicos e no final do dia ter que retornar, nesse movimento pendular. E isso também é um problema da mobilidade, mas principalmente decorrente dessa falta de planejamento do uso do solo.

Nós vamos falar também do direito à cidade sustentável e acessível a todos, porque o problema da mobilidade acarreta problemas de meio ambiente também. Quando você pensa, por exemplo, na poluição decorrente desse uso indiscriminado do automóvel, no aquecimento do planeta, isso tudo está relacionado. Então, a gente não pode pensar: Ah, eu tenho o meu carro, eu não dependo do transporte coletivo, esse problema não me diz respeito. Não – está tudo interligado.

Vamos falar da municipalização do trânsito. Vamos falar da integração modal, ou seja, não existe nenhum meio de

¹⁴ Sandro Veríssimo, diretor de regulação metropolitana da Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, proferiu, em 14 de março de 2014, a palestra “Recuperação das mais-valias fundiárias urbanas”, referente ao ciclo de Encontros em Habitação e Urbanismo.

transporte que, sozinho, seja capaz de resolver os problemas de mobilidade da cidade. Os meios de transporte têm que ser interligados. Eu vou daqui até ali de trem, a partir daqui eu vou de ônibus. A gente tem que interligar. E, mais do que isso, a gente também tem que interligar a tarifa.

O Pedro, no seminário, vai apresentar o Termo de Referência que a Sedru elaborou para orientar os municípios na contratação do seu plano de mobilidade. Ou seja, a gente já está um passo à frente. Na época dos planos diretores, os municípios ficaram um pouco à própria sorte, não é? Hoje em dia, a gente já tem esse papel, tanto do Ministério das Cidades quanto da Sedru, de orientar o conteúdo desse plano e como ele tem que ser elaborado, quais são os requisitos mínimos que essa consultoria tem que atender.

Nós vamos falar também do transporte público coletivo, regulação, tecnologias, controle social, que é importante, e política tarifária. Nessa oportunidade, também vai ser lançado um curso virtual de treinamento. A Sedru e a Escola do Legislativo estão organizando um curso virtual para representantes de município que queiram aprender a fazer o plano de mobilidade. A gente conseguiu que o acesso a esse material fique franqueado aos membros do

Ministério Público. A gente vai conseguir também algumas vagas para Promotores de Justiça que quiserem fazer o curso, mas, de qualquer forma, todos terão acesso ao material, que vai ficar disponível. Então é isso.

E para divulgar o nosso evento e também para colocar a questão da mobilidade na pauta, a gente vai começar, toda semana, a encaminhar para o e-mail de vocês um boletim informativo, que vem trazendo alguns assuntos da lei e já com a divulgação do seminário. A gente acha muito importante a participação de vocês. Eu até estou fazendo um curso de Direito Ambiental com o Leonardo Castro Maia, na Escola Virtual aqui do Ministério Público, e o Leonardo coloca lá umas questões, e eu falei para ele que ultimamente eu não tenho comentado as questões, porque eu estou muito pessimista; então eu estou preferindo não comentar. Porque a gente vê que a situação do nosso planeta a cada dia está piorando. Esse problema que a gente tem tido, recentemente, essa ameaça de apagão, é o quê? Um problema de falta de chuva, que está relacionado a aquecimento do planeta... e a gente não tem visto muito uma mobilização das autoridades e nem do cidadão comum em mudar os seus hábitos. Se a gente não mudar os hábitos hoje, daqui a pouco estaremos sofrendo consequências muito graves. E a água, que hoje é uma coisa

à qual a gente não presta atenção, está aí disponível não sabemos até quando, vai virar artigo de luxo. E infelizmente, mais uma vez, a população pobre é que vai sofrer, porque o rico vai pagar a água a preço de ouro e o pobre vai ficar sem, não é? Então, a gente precisa se conscientizar. E a mobilidade urbana é um dos assuntos que a gente tem que prestar atenção porque diz respeito a todos nós.

Pedro, eu queria te agradecer, vou te passar o certificado de participação e vou abrir a palavra para o público que quiser fazer pergunta.

PEDRO SCHULTZ

Só dar um exemplo de mobilidade, eu normalmente dou esse exemplo no início da palestra. Quando eu comecei a trabalhar na Sedru, na Cidade Administrativa, eu morava em Betim e dava aula também em Betim, à noite. Então, eu saía de manhã de carro, deixava o meu carro no estacionamento da estação Eldorado; aí eu pegava o metrô da estação Eldorado até a estação Vilarinho. Na estação Vilarinho, tem um ônibus fretado para os funcionários do Centro Administrativo que vai até lá. E aí a gente brincava que ainda tinha dois modais, porque a gente ainda tinha que andar pelo menos uns 100-200 metros até chegar no elevador e aí subia mais 40 metros de elevador. E eu

fazia esse percurso duas vezes ao dia, gastando mais ou menos 2 horas em cada perna dessa. Então é por isso que eu falo que a mobilidade está muito afeta ao cotidiano, não é? E apesar de as pessoas falarem que o metrô de Belo Horizonte não liga nada a lugar nenhum, você vê o impacto grande quando acontece, por exemplo, uma paralisação, o tanto de pessoas, as pessoas todas que ficam ali totalmente imobilizadas mesmo.

Então, agora está aberto para pergunta.

MARTA ALVES LARCHER

Cristina, acho que você podia começar, porque você é afeta à área...

CRISTINA

Primeiro, eu queria comentar aqui, completando o que a Dra. Marta falou, que é a questão da população mais pobre que vai sendo empurrada para a periferia. A gente tem também, no sentido inverso, a gente tem a população de nível econômico mais elevado que também vai para os condomínios, onerando também a cidade com o automóvel. E como a senhora colocou, o carro faz o deslocamento de ponta a ponta, então a gente não tem a integração. Fazendo de ponta a ponta, o meio de transporte 'carro'

está congestionando muito mais do que os outros sistemas. Em São Paulo, por exemplo, você deixa o carro no estacionamento do metrô, toma o metrô e faz o deslocamento; depois você volta e pega o seu carro. Você está congestionando menos. Aqui a gente está muito dependente do carro. Então, é uma situação difícil.

Eu queria chamar atenção também sobre a questão do BRT, porque a gente tem trechos de transporte numa canaleta exclusiva, mas a gente não tem a desenvoltura para falar assim: Tomei um BRT e consegui fazer todo o trajeto dentro de uma canaleta exclusiva. Então, você vai sair da avenida Cristiano Machado ou da Antônio Carlos e vai desembocar num trecho da área central que afunila, que tem uma série de viadutos... É onde você vai promover um enorme congestionamento.

A gente teve cenas, no início da implantação do BRT, mostrando veículo biarticulado tentando fazer uma conversão à direita, sendo que não existe um ângulo, um raio para aquele ônibus fazer aquela conversão. Então, essas são situações com que a gente se depara na nossa cidade, na nossa região metropolitana e que são muito graves e demonstram a falta de planejamento urbano. As medidas são decididas dentro de gabinetes, sem uma discussão, sem

que a população possa participar e sem que um corpo técnico, também, possa contribuir. Os conselhos, os profissionais são cerceados; então não há uma contribuição efetiva.

A outra questão que é muito importante é a questão do ônibus. Nós temos aqui a predominância do sistema ônibus e agora do BRT. O BRT também é um modo poluente. Em nenhum momento pensou-se em usar uma tecnologia não poluente, tentando avançar na sustentabilidade. Então a gente está caminhando realmente para uma situação ruim. O BRT também tem uma demanda média, uma capacidade média de transporte. Também ele, quando começar a funcionar, o sistema já vai estar muito sobrecarregado, e a gente tem um cenário um pouco pessimista para isso. E eu acho que é uma urgência mesmo que os gestores públicos, a sociedade, os profissionais comecem a discutir o assunto. Então, é muito oportuno que o Ministério Público esteja promovendo o evento.

Para o Pedro, eu vou colocar uma reflexão como colega, arquiteto e dentro do sistema, que me traz uma ansiedade. Eu acho que a questão da Lei de Mobilidade é um avanço, principalmente porque ela está privilegiando o sistema de transporte coletivo e os modos não motorizados. Mas a gente fica com uma grande apreensão, porque ninguém é

obrigado a estabelecer no plano de mobilidade a integração entre os modais e a multimodalidade. Então, nós técnicos ficamos um pouco apreensivos com isso. Acho que o Pedro pode continuar a reflexão. Obrigada.

PEDRO SCHULTZ

Na verdade, não tem uma obrigatoriedade, mas existe um estímulo de fazer essa conexão entre diversos modais. Mas o que me preocupa mais, na verdade, é a dificuldade de se encontrar corpo técnico mesmo para acompanhamento, mesmo de pequenas obras de pavimentação, quicá profissionais para realizar esse planejamento.

CRISTINA

Se a gente tomar como exemplo Belo Horizonte, que é a nossa metrópole, ela está implantando, está estruturando todo o sistema de transporte em cima do BRT e não está promovendo a multimodalidade, na verdade. A gente continua com o sistema ônibus. E a tendência muito forte é de que todos os municípios reproduzam a mesma situação. Então, quanto mais a gente discutir e trazer essa informação, mais pessoas vão estar refletindo e tendo uma visão crítica sobre isso.

PEDRO SCHULTZ

As estações principais – por exemplo a São Gabriel, de certa forma fazem essa conexão; e o BRT está sendo implantado com as linhas alimentadoras e a troncal. Essas alimentadoras vão continuar tendo esse ônibus um pouco menor com esse outro ônibus maior, de médio porte, de média capacidade, e ele vai estar ligado ao metrô também. Tem a previsão dessa ampliação do metrô, com a linha 2 e a linha 3 – a linha 2 do Barreiro e a linha 3, Lagoinha-Savassi. E o poder público está sendo cada vez mais pressionado pelas comunidades de ciclistas para ampliar os horários em que se pode entrar com a bicicleta no metrô. Hoje, salvo engano, acho que são só alguns horários durante a noite em que você pode entrar com a bicicleta em alguns vagões do metrô. No sábado pode também, mas são poucos horários. Independente disso, também não existe bicicletário nas estações. Isso é um outro problema de infraestrutura. Até o acesso às próprias estações também está sendo estudado, porque tem, na verdade, a ampliação da linha 2, a ampliação da linha 3 e a reestruturação da linha 1; inclusive, melhoraria o acesso às estações de metrô da linha 1. Isso está avançando, mas ainda está muito devagar.

Há também um plano, no caso da região metropolitana de Belo Horizonte, para o trem metropolitano, que já tem os ramais ferroviários, que eles colocam como sendo subutilizados, porque a gente tem poucas viagens, além da necessidade de fazer também um transporte de passageiros, porque hoje só tem uma linha, que vai de Belo Horizonte a Vitória – ela sai de manhã e chega em Vitória à noite. E o plano é de utilização não só para carga como para passageiros também. Mas isso demanda vários outros agentes, nós sabemos a dificuldade, porque a linha é federalizada; já tem uma ocupação em volta da linha férrea, o que vai ser muito difícil remover, não é? Inclusive, no ano passado, quando se falou na duplicação do Anel Rodoviário, o Ministério Público se colocou contra em vários momentos, pela questão das remoções que são feitas. A gente sabe que hoje esses locais, essas grandes avenidas, teriam que ter uma área de afastamento e que esse afastamento não foi preservado. Então, na verdade, qualquer ampliação dessas vias – que eram previstas para serem ampliadas – vai gerar um impacto social, obviamente.

Essas discussões têm que ser levadas em conta, e estão, obviamente, relacionadas à questão dos direitos huma-

nos. Mas também tem uma questão urbana que é muito importante de ser levantada.

MARTA ALVES LARCHER

Você falou que o Ministério Público, em diversas ocasiões, se opôs. Na verdade, nós não nos opusemos. A gente tomou conhecimento do projeto de duplicação do Anel e de que o DNIT¹⁵ não tinha previsto recursos para remoção e reassentamento das pessoas. A proposta do DNIT era simplesmente obter a reintegração de posse e as pessoas iriam... evaporar, né? Então, a gente fez uma Recomendação para que não fosse dada a licença de implantação antes de se resolver essa questão. E isso levou inclusive o Ministério das Cidades a entrar, porque até então era um projeto do DNIT, através da Secretaria Nacional de Habitação, e alocaram recursos para remoção e reassentamento das pessoas, inclusive com convênio com a Urbel, para que sejam construídas unidades ali nas proximidades, que as pessoas não sejam deslocadas para muito longe.

Agora, realmente, não é possível que essas pessoas permaneçam na margem do Anel. Ali é uma área não edificante,

¹⁵ Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

pela Lei de Parcelamento de Solo não é possível morar ali, as condições são precaríssimas, inclusive muitas famílias moram debaixo de linha de alta tensão e sem esgotamento sanitário, mas também não se pode simplesmente deixá-las ao léu, não é? Então, nossa atuação foi nesse sentido. E acho que surtiu efeito, porque a questão passou a ser discutida e já encontraram uma solução para ela.

Agora, outra coisa que a Cristina falou, a questão da participação social. Há uns meses atrás, principalmente quando eclodiu o movimento, em Belo Horizonte pela tarifa zero, a Prefeitura de Belo Horizonte e a BHTrans correram à imprensa para divulgar que estava sendo aprovado o plano de mobilidade urbana. Eu falo que aquilo ali é tudo, menos plano de mobilidade urbana. Por quê? Na verdade, é uma lei de diretrizes, em que eles compilaram a lei federal e criaram um conselho, mas que até hoje não tomou posse. E os planos... o plano tem aquela parte de diretrizes, tem a parte de projetos e tem a parte de obras e ações. E isso tudo foi feito dentro da BHTrans – a população não participou. Então, a parte que seria “definir as prioridades, os projetos e as intervenções” foi feita pelo corpo técnico; não houve uma participação social. E por isso a gente acha que aquilo ali não é um plano. Pode ser um programa governamental, mas não atende o escopo da legislação, porque não foi nem discutido. Outra coisa é que outro dia eu estava vendo na televisão

uma reportagem, e foi identificado em São Paulo que a classe média está voltando para o transporte público coletivo e a classe pobre está comprando carro e está usando carro. Aí a gente fica pensando: Mas que contrassenso é esse? Por que a pessoa que tem condições está voltando para o transporte coletivo e o pobre está usando o carro em vez do ônibus? O que isso nos leva a concluir? O que é? Por que será que isso está acontecendo? O entendimento raso que se faz disso é o seguinte: O pobre está melhorando de vida. Ele está tendo um aumento da renda, então agora ele está comprando carro. Mas não é essa a leitura que a gente deve fazer. A leitura que a gente deve fazer é o seguinte: o transporte coletivo para o pobre está tão ruim que ele não tem outra alternativa senão comprar um carro e pagar em 72 prestações. Já para a classe média alta, que mora nas regiões centrais, o transporte coletivo está recebendo investimentos, o metrô, o BRT. Então está melhorando a condição do transporte coletivo a ponto de ele se sentir confortável de voltar ao transporte coletivo. Então a gente tem que fazer uma leitura desses dados de forma crítica e consciente. Outra coisa também é que, tanto na região metropolitana quanto em Belo Horizonte – no resto do estado eu não sei –, foram feitas licitações recentes; no estado foi em 2008 e na BHTrans em 2009. E ficou tudo do mesmo jeito!

Mudou para continuar igual! Em Belo Horizonte, eles fizeram consórcios de empresas, e as empresas são aquelas mesmas que já prestavam serviços aí, já estavam aí há 30 anos. É aquela licitação de cartas marcadas. E em nenhum momento se previu a questão da qualidade do serviço como inclusive um dos mecanismos que autorizariam uma compensação financeira para as empresas. E agora elas alegam que estão precisando do aumento, porque senão vão quebrar, não podem pagar salário... Mas, na hora da auditoria, elas não abriram as contas. Elas só mostraram os dados que elas queriam. Olha, se a situação é tão crítica, se está tão ruim, então vamos mostrar que está ruim mesmo, vamos pedir aumento, senão a gente quebra.

E aí gente vê, por exemplo, que nós teríamos outros modais com maior capacidade. Quando você pensa em região metropolitana e no número de trabalhadores que vêm dessas regiões periféricas para Belo Horizonte, seria economicamente viável você ter um metrô, sim! Mas quando você implanta um BRT, você inviabiliza o metrô, porque você já fez todo o investimento no BRT. E aí quem vai pagar o metrô? O metrô é caro. Ele precisa ter um volume mínimo de passageiros para ele se sustentar, senão não comporta, não fica financeiramente viável.

E aí a gente tem que perguntar por que essas decisões são tomadas; por que sempre se pensa no transporte rodoviário como alternativa de transporte público coletivo.

PEDRO SCHULTZ

Só complementando também uma questão: o VLT brasileiro, que é feito no Nordeste, não me lembro o estado agora, ele é feito à base de diesel. Então ele também é poluente.

ANA PAULA

Bom, inicialmente eu queria dar parabéns pela iniciativa, muito interessante, estou participando pela primeira vez e estou gostando muito.

Você falou do metrô. Eu sou uma entusiasta do metrô, eu sou do Rio e eu a vida inteira andei de metrô. Eu queria saber se, dentro desse plano de mobilidade, existe uma perspectiva de ter, como lá no Rio, em que a pessoa vai de Itapavuna até Copacabana – só troca a linha 1 para a linha 2 –, e é uma grande coisa tanto para quem tem baixa renda, quanto para quem é classe média, como você falou. É muito interessante e, com todos os problemas, mesmo sendo uma modalidade de transporte atualmente meio caótica, porque é muita gente, mas ainda é uma alter-

nativa interessante para a cidade. Eu não me conformo de Belo Horizonte não ter um metrô nesses moldes que tem lá no Rio. Quem já usou e quem conhece – não é, Marta? Você provavelmente também conhece –, sente muito, porque ainda tem as integrações de metrô-ônibus em alguns trechos, e isso facilita muito. Eu queria saber se nesse plano de mobilidade tem uma previsão quanto a isso e também com relação à acessibilidade, se é uma consequência desse plano quando ele for implantado, enfim, regulamentado, se a acessibilidade vai ser uma consequência disso. Obrigada.

CRISTINA

Eu trabalhei no Executivo, eu sou do Executivo, na verdade estou no Ministério Público em cooperação, e eu fui responsável exatamente pelo programa de regionalização do metrô e um estudo de expansão do nosso sistema. Então, eu vou discordar do Pedro, porque linha 2 e linha 3 não vão existir mais. O que vai existir é um pequeno ramal que foi... As linhas 2 e 3 foram inviabilizadas pela decisão de se fazer BRT nesses corredores. A linha 2 viria do Barreiro e iria até a região hospitalar e teria um trecho subterrâneo na área central. A linha 3 viria da Antônio Carlos, lá do vetor norte, e iria até a região da Savassi, também subterrânea. Havia uma viabilidade estudada já – tínhamos

estudos até com consultoria internacional – e consultamos todos os grupos econômicos, os maiores grupos, e havia viabilidade enorme de se implantarem essas duas linhas. Todos os empresários consultados disseram que teriam interesse em investir no metrô. Então, pasmem... menos os donos de empresas de ônibus, porque até eles nós consultamos! Nós colocamos que seria inteligente que eles abrissem a mentalidade e passassem a ser gestores também de um metrô. Nada impossibilitava de acontecer isso.

Em Recife, isso foi feito à força, como uma medida tomada pelo governo. Criou-se um sistema de transporte integrado do metrô com o ônibus e foi implantado à força mesmo. E teve que ser aceito. É claro que ele ainda não é o ideal. E o metrô é sempre deficitário porque ele corre fixo; os outros sistemas é que têm que trazer os passageiros para o metrô. A Dra. Marta falou de pequenos municípios concorrendo. A gente tem em Belo Horizonte a concorrência do ônibus e do metrô com o metrô, que é predatória. O sistema de ônibus faz de tudo, coloca linhas concorrentes para poder fazer uma predação em cima do metrô. Existe uma mentalidade trabalhada contra a expansão do metrô, que foi inviabilizada com o projeto do BRT nesses dois corredores – que eram importantíssimos.

Quando o Pedro falou que o metrô liga nada a lugar nenhum, eu me lembrei que a gente falava que era um limão e que a gente ia tentar fazer uma limonada, porque a gente aproveita o eixo ferroviário, por uma questão econômica, para barateamento. Aproveitando o eixo ferroviário, que tangencia a Contorno, e tem o ribeirão Arrudas, esse eixo na verdade não tem um itinerário, um melhor itinerário, mais interessante; então ele tangenciou a área central. Por isso a demanda dele é baixa. Se ele penetrasse a área central, ele teria uma demanda muito mais alta. E hoje, se você quiser levar mais demanda para o metrô, ele não suporta, porque o sistema não tem condição de carregar mais passageiros. Então, foi uma decisão errada pela qual seremos penalizados, a região metropolitana vai ser extremamente penalizada por muitas décadas – ou até um século ou mais. Escolhendo-se um modal BRT, quando se precisava de uma capacidade maior, tomou-se uma decisão que inviabiliza e que prejudica a metrópole.

Então eu acho que a gente precisa entender melhor, como cidadão, como técnico, essas questões, porque a população, quando foi à rua e fez manifestação, não sabia disso. Provavelmente, se soubesse, quebraria tudo mesmo! E eu, indo à posse na Cidade Administrativa esta semana, já

vi um terminal do BRT pichado e com vidros quebrados. Estava lá: “Não queremos ter Copa”. Picharam e já tinha um terminal quebrado. E aí eu vou me permitir discordar de você: nós não temos multimodalidade aqui. E pasmem mais: o sistema metropolitano de BRT que vai ser lançado não vai ser integrado com o municipal. Aqui os gestores se dão ao luxo de um não falar com o outro, de não integrar os projetos. Então nós estamos muito atrasados.

Só completando para você: eu acompanhei todos os sistemas de metrô do Brasil. Todos passaram na frente de Belo Horizonte, embora esse fosse o sistema modelo para o Banco Mundial. Ele tinha dedicado recursos especiais, já tinha financiamento para as linhas 2 e 3. E a outra coisa que me incomoda é que a BHTrans está anunciando que vai implantar 160 quilômetros de BRT. Se ela novamente fizer decisões equivocadas, nós vamos ficar com uma metrópole toda inviabilizada. Eu acho que temos que discutir, temos que nos posicionar. É por aí o caminho. Eu acho que a questão é essa.

E a outra coisa que a Dra. Marta falou, que o plano metropolitano de Belo Horizonte não é plano de mobilidade, ele é plano de transportes. As pessoas confundem. Plano de mobilidade é uma coisa, plano de transporte é outra.

E muito poucas metrópoles hoje têm um plano de mobilidade; o que se tem mais são planos de transporte. E os planejadores, infelizmente, estão em extinção, porque acabou-se com a Plambel¹⁶, acabou-se com a Metrobel¹⁷ – eu fui da Metrobel também, que tinha gestão metropolitana – e hoje um órgão gestor não fala com outro. Então, se uma Promotora estiver atuando na região metropolitana e for cobrar de um município a elaboração de um plano de mobilidade, esse município vai ter uma dificuldade enorme, porque ele sofre as consequências de Belo Horizonte e dos demais municípios. E, no entanto, você não tem uma interlocução, uma gestão compartilhada. É um retrocesso muito grande. Não termos gestão metropolitana é outro problema. Precisamos avançar também em modelos de gestão.

PEDRO SCHULTZ

Exatamente no plano de mobilidade você vai indicar qual será o investimento. Vai ter um indicador e uma meta, ou seja, o quilômetro implantado. Então você vai ter: Ah, vou implantar 20 km de metrô. Então você tem uma meta até quando isso vai ser feito. Eu acho que o problema, nesse caso aí, quando a BHTrans coloca a questão de 160 km de BRT, na verdade é para atender também uma demanda – assim, não justificando, mas colocando-me como um advogado do diabo – o

¹⁶ Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

¹⁷ Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

BRT é muito mais rápido de ser instalado do que o metrô. Por exemplo, Recife e Belo Horizonte são da CBTU¹⁸; eles fizeram uma compra, uma aquisição de trens, na época, para Recife, e Belo Horizonte iria entrar nessa mesma compra. Por questões políticas, Belo Horizonte não entrou nessa compra. Então foi feita, no começo do ano passado ou no final de 2012, a compra dos trens. E vai demorar pelo menos 1 ano... talvez no meio ou no final deste ano é que vão chegar os trens, que serão os novos trens da linha 1. Então, existe um tempo que as pessoas não têm muita noção, a gente não tem muito essa noção de quanto tempo você vai demorar para fazer um vagão, qual é o motor, quanto tempo você demora para fazer a implantação. Quando eu vou para o Rio de Janeiro, tem uma plaquinha lá: Faltam tantos dias para o metrô chegar no Leblon. Ou então... na última vez em que eu fui ao Rio, eu fui no teleférico do Morro do Alemão, porque eu queria conhecer.

Porque eu fui a Medellín e pensei: Eu fui a Medellín ver o teleférico e aqui no Rio de Janeiro eu não vou ver? Então eu fui. Você tem que ir até a central, aí você pega o trem no subúrbio, vai até o Bom Sucesso e lá você pega esse teleférico. Na verdade, o teleférico tem horário de pico, quando aquelas pessoas saem de casa para ir para o trabalho; é pela manhã e pela tarde, na hora em que elas estão voltando. Fora isso, ele fica totalmente ocioso, e são turistas que vão, por exemplo eu, que

¹⁸ Companhia Brasileira de Trens Urbanos

fui como turista para poder visitar esse tipo de transporte. Mas ao mesmo tempo é uma solução para aqueles morros lá, tanto no caso de Medellín...

MARTA ALVES LARCHER

É por isso que tem que ter integração da tarifa, não é? Porque uma coisa vai compensar outra. O que dá lucro vai compensar o que não dá.

PEDRO SCHULTZ

Exatamente. E quando você discute, por exemplo, Rio de Janeiro e São Paulo, já se discute a questão do bilhete único, o bilhete mensal – em outros países você tem bilhete de 7 dias, bilhete de 1 mês, bilhete de 15 dias, bilhete do dia inteiro... A gente não tem isso aqui. Isso é uma forma de fazer uma compensação. Quando se paga R\$ 5 por um bilhete que vai valer o dia inteiro, tem gente que vai usar R\$ 15, mas tem gente que vai usar R\$ 2. Esses são tipos de estruturas que poderiam beneficiar o transporte.

LUIZ

Obrigado. Meu nome é Luiz, eu sou cientista social e servidor da Cimos¹⁹, aqui do Ministério Público. Gostaria de parabenizar pelo curso – o debate está muito interessante.

Uma das coisas em que eu fiquei pensando aqui... eu sou cientista social, então não entendo muito de planejamento urbano, enquanto técnico, como vocês da arquitetura entendem, mas o incômodo ao andar por Belo Horizonte tem sido cada dia maior. Não sei de quem foi a genial ideia de pegar uma via como a Afonso Pena, que é uma via de fluxo grande, intenso de carros, e colocar um canteiro central, ali depois do Palácio das Artes. É impossível entender uma coisa dessa. Parece que não tem ninguém com mais de dois neurônios pensando nessa..., não é?

Bom, o que a gente percebe é que o problema, muitas vezes, não é apenas técnico. Se Belo Horizonte é a cidade capital do estado, nós temos muitos técnicos capazes de formular certamente um plano de mobilidade urbana participativo, que envolva a sociedade, que possa fazer conferências, que possa pensar nos problemas a partir de um ponto de vista dos usuários, e não a partir do ponto de vista dos donos das empresas. Mas o problema não é técnico, o problema é político. E, nesse sentido, se a questão da mobilidade urbana, até então, era pouco pautada em termos dos movimentos sociais, o que se vê nas jornadas de julho é uma coisa que explodiu no Brasil inteiro a partir do movimento do “Tarifa zero” em São Paulo, que impulsionou essa discussão. Então, uma coisa que ao mesmo tempo incomoda a gente, que cria essa indignação, também traz uma potência, que é esses movimentos começarem a questionar a caixa preta, por

¹⁹ Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais.

exemplo, das contas, das planilhas de formação de preço das empresas de ônibus. Sempre foi uma caixa preta. Até então a gente não tinha visto nenhuma reação mais forte da sociedade civil até julho do ano passado, mas a coisa aconteceu, ocupou-se a Câmara Municipal... E até mesmo do Ministério Público. Até então a gente não tinha visto um debate forte do Ministério Público sobre a tarifa de ônibus. E agora está me surpreendendo muito positivamente esse debate, esses R\$ 0,20 que a Promotoria de Patrimônio Público conseguiu para a gente por mais um mês.

Então, nesse sentido, o único ponto que eu gostaria de fazer reflexão é que a questão é política também, muito política. E se a gente fosse traçar uma arquitetura do poder que está envolvido, a gente percebe que grandes grupos de poder que fazem parte das empresas que administram o transporte urbano também financiam campanhas. Se a gente fizesse esse desenho do mapa político, de onde estão os centros de poder e de lobby que pressionam, a gente veria que a nossa vida cotidiana na cidade, nossos minutos preciosos que poderiam ser usados em casa com nossos queridos familiares, são perdidos no trânsito por decisões outras que estão no centro da esfera de poder. E se, no meio ambiente tudo está relacionado, não é, Dra. Marta, também na mobilidade urbana acho que isso tudo

está um pouco relacionado, inclusive com o próprio financiamento de campanha.

MARTA ALVES LARCHER

É. Eu, inclusive, não sou a favor de movimentos violentos, de quebradeiras, mas eu cheguei à conclusão de que, no estado de coisas em que a gente vive, eu acho que o cidadão tem que protestar mesmo. Sabe por quê? Eu penso assim: o cidadão comum, eu, você... a gente não faz lobby; e a gente não doa para campanha! Então quando é que a gente vai ser ouvido? Porque hoje em dia, no Brasil, quem é ouvido é o cara que faz lobby e o cara que doa para campanha. Então o cidadão comum tem que protestar. Porque ele só é lembrado na hora do voto. Na hora do voto o político pede, lembra, promete, e depois volta para o esquecimento. Então eu acho que realmente a gente tem que fazer esse papel! E isso tem respaldo na nossa legislação, a questão da democracia participativa, da participação social, dos conselhos... O que me preocupa também é que os conselhos hoje são totalmente chapa branca, são desvirtuados. O poder público conseguiu, na maior parte das vezes, formar conselhos com maioria – se não é uma maioria numérica, é uma maioria ideológica. Porque normalmente, quando a gente vê, é poder público, é Executivo, Legislativo e setor produtivo; o resto da população está do outro lado. Então isso também é uma coisa que compromete.

PEDRO SCHULTZ

E lembrando esse caso, o ano passado, que foi quando teve as manifestações de junho, foi o ano de Conferência da Cidade. Ou seja, você teve as etapas municipais, as etapas estaduais e a etapa nacional. No caso de Belo Horizonte, ela foi adiada; está sendo este ano a conferência municipal. Mas eu falo o seguinte: na verdade, as pessoas foram à rua, inclusive questionando essa institucionalização, mas ao mesmo tempo você tem um canal institucional e que não está sendo de fato amplamente utilizado. Ou então, por exemplo, quando eu fui mediador, na mesa de mobilidade, em que as pessoas questionavam a questão da mobilidade – e as pessoas que estavam ali presentes eram muitas do movimento popular. Então, quando foi levantada uma diretriz, para enviar para o nacional, de diminuição do IPI dos veículos de transporte público, foi unânime que não deveria de forma nenhuma diminuir o IPI para poder fazer a redução desse veículo. Porque na verdade eles não conseguiam verificar que uma redução direta no valor desse novo veículo deveria estar ligada a uma redução da tarifa. Não. Na verdade, estava simplesmente ligado a... Se eu reduzir o IPI, esse empreendedor vai ganhar mais dinheiro. Então eu acho que essas coisas a gente tem que capacitar também melhor e envolver

mais o movimento social; tem que ter um envolvimento maior também.

Um problema na questão do Brasil é: de fato, nós não sabemos absolutamente nada do preço de qualquer produto. Porque existe a questão de o imposto ser muito alto, mas eu não sei de fato quanto eu pago de imposto em qualquer coisa que eu estou comprando, seja no sorvete que eu estou tomando, numa caneta... Eu não sei qual é o imposto. É dito que é muito alto – e é verdade, é comprovado que é muito alto. Mas, de fato, eu não sei. Quando você vai para os Estados Unidos, você compra, na sua nota está dizendo quanto de imposto tem no seu produto. Então, se você quiser ir embora do país e requerer todo aquele imposto que você pagou, você vai lá, comprova e requer o seu imposto de volta. Aqui você não tem a menor noção; você não sabe qual é o lucro. De fato, isso é velado. Então, eu acho que a gente tem que ter uma reestruturação em todo o sistema produtivo nesse sentido. A gente não tem uma noção fiscal mesmo, dessa situação.

MARTA ALVES LARCHER

Alguém mais quer fazer alguma pergunta, alguma colocação?

CRISTINA

Eu queria só fazer uma ressalva aqui. Na verdade, eu não estou nem advogando exclusivamente a favor do metrô e nem contra o BRT. Como arquiteta, urbanista e engenheira de tráfego, eu não posso advogar a favor de um e contra o outro. Eu quis só esclarecer que foi uma decisão errada e que os estudos mostravam que, naqueles corredores, a capacidade era para metrô.

Agora, a gente tem uma série de outras tecnologias, que é o VLT, que agora já vem o monotrilho, tem o aeromóvel, e a gente tem que estar aberta para todas elas. E não quer dizer que nos demais municípios, excluindo Belo Horizonte, você não possa adotar isso, sabe? Eu acho que tem que desmistificar, a gente tem que estar sempre aberto e procurando se informar.

E a outra coisa que a gente tem que pensar é que Minas Gerais tem uma malha ferroviária extensa. É o estado cortado pela malha ferroviária, como também pela malha rodoviária. E a gente não pode perder de vista essa malha. Por exemplo, a gente tem aqui uma situação bem próxima, que todo mundo vai identificar, que é Águas Claras, junto ao Biocor, atrás do BH Shopping, que é um ramal que está ali, um leito ferroviário, e é uma região

que está com problema de acessibilidade, de mobilidade violenta e que tem ali a possibilidade de aproveitar aquele leito ferroviário; ainda tem os trilhos ali – ainda não foram retirados; poderia estar fazendo uma interligação desde o Barreiro e chegando inclusive à região do Mangabeiras, desaguando um tráfego pesado. Esse aproveitamento pode, num curto prazo, ser inviabilizado.

Igual a esse, a gente tem outras situações, o leito ferroviário vai correndo, chega a Sabará; a gente tem ali a estrutura do Vale do Aço, da Ferrovia do Aço, que pode ser aproveitada. E ninguém para pra pensar nisso. Quem é da área técnica sente uma angústia, um sofrimento enorme de pensar nisso. Nós levantamos todos esses aspectos na época; o Banco Mundial estava atento, tentou incentivar que se adotassem essas políticas, e a gente vê uma... tem uma descrença enorme no poder público em relação aos planos e às decisões tomadas. E o custo disso é muito grande. Eu acho, sabe, Pedro, se a gente coloca o BRT ali, por que não se pensou na canaleta, mas com uma tecnologia sustentável? Por que não colocou elétrico? Não, colocou de novo o ônibus. É um ônibus sofisticado, bonito. Agora, é preciso chamar atenção que o próprio ônibus é um fator de congestionamento, é um modo que conges-

tiona. Nas inúmeras fotos, de forma leiga, se você olhar assim, você vê a cidade congestionada por ônibus. Eu gostaria muito de acreditar que o BRT vá dar resposta; mas a gente sabe que, tecnicamente, ele foi a decisão errada. Eu não gostaria de voltar a ver esse tipo de coisa.

A outra consideração que eu queria fazer: eu acho que é importante integrar não só com o ônibus, com o VLT, mas com a bicicleta, sim. A gente mudar, mas não é essa ciclovia que a gente vê em Belo Horizonte, que mata as pessoas, em que o pedestre está ali jogado no meio do trânsito. Tem que ter todo um trabalho, um planejamento. É como você vê nos países lá fora, na Europa, na Alemanha, você anda do lado do VLT, do lado do carro, do lado do BRT de bicicleta; mas você não está à mercê do transporte, você não vai ser atropelado. Porque culturalmente fez-se um trabalho, um planejamento para que a ciclovia conviva com aquilo sem que o ciclista seja atropelado. Então, não é simplesmente lançar ciclovia de qualquer forma.

E a gente tem também que trabalhar a cidade para o pedestre, porque curtas distâncias hoje, com o congestionamento, tem muitos trajetos que a gente vai fazer que é melhor andar a pé. Então, já é uma tendência. Precisamos voltar a pensar na cidade mais agradável. Dentro de

algumas áreas residenciais, fazer calçadas mais largas, paisagismo, equipamentos urbanos, mudando a leitura dos espaços. E a gente tem que ser incentivada a andar também, em determinados trajetos.

E a última consideração que eu queria fazer é que o transporte público por ônibus é um senhor negócio, gente! Se a gente lembrar que você tem um vale-transporte que é dado antecipadamente, quem aqui não gostaria de ser um concessionário de ônibus? Remunerado antecipadamente? Eu até entendo que eles lutem com unhas e dentes, que queiram aquele nicho e não queiram dividir. A questão é que, do outro lado, nós somos os usuários e estamos sofrendo e vamos ter uma condição muito ruim de vida. Vai faltar qualidade de vida. E como ele disse, a questão é política.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Desculpe interromper. Falou tudo aí. A questão é política. Porém o seguinte: a administração pública é vinculada. Inclusive, a defesa dos interesses públicos deve prevalecer sobre particulares. E esse caso aí é um exemplo de que houve ato ímprobo. O interesse público foi colocado à margem, e o interesse do capital sobressaiu, dentro de uma administração municipal que é considerada a terceira ou quarta do Brasil.

Vou traçar um paralelo: a gente faz um plebiscito para consultar a população sobre armamento; e sobre trânsito e transporte, cujo uso é muito mais comum do que o uso de uma arma... seja modalidade particular ou pública, transporte você usa todo dia. A coisa foi decidida no escuro, nós vamos pagar, igual o rapaz falou, minutos com a família perdidos no trânsito. Um paciente que entra numa ambulância, se der o azar de entrar num engarrafamento de 5-6 km, não vai ter sirene que resolva. Para a área da medicina, eu acho que alguns minutos são muito importantes para tentar salvar uma vida ou recuperar ou fazer o possível. Então, assim... É! A gente tem que torcer para melhorar.

PEDRO SCHULTZ

Sobre essa questão, a gente faz exatamente isso. Quando você vê as várias origens e os vários destinos, você vai traçar principalmente aqueles corredores, as demandas principais, não é? Porque, de fato, se você for levantar... Eu não sou especializado na parte de engenharia de transporte; mas quando o corpo técnico vai discutir isso, um dos maiores questionamentos quando se coloca muito aberta a discussão é que – na verdade, se a gente colocar tão aberta, teremos linhas de ônibus que vão ser quase carros. Porque as pessoas também têm uma dificuldade

de andar até o ponto de ônibus; ou então, o ônibus para no sinal, e a pessoa: Deixa eu entrar! A gente tem essa dificuldade também. Ou então, por exemplo, quando a gente foi escutar a questão do BRT, viraram para mim e falaram assim: Ah, o BRT é igual metrô, aquele empurra-empurra para entrar. Nesse caso, é o usuário. A gente também tem que lembrar que a educação realmente está em todos os momentos. Por isso que no trânsito, quando a gente fala de municipalização, ações de educação devem estar previstas.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, gente, acho que a discussão é muito interessante e está diretamente ligada à nossa qualidade de vida. Eu queria agradecer a presença de vocês, agradecer a presença do Pedro, que é um parceiro constante do Ministério Público – em quase tudo que eu preciso ele me atende. E convidar vocês para o seminário nos dias 8 e 9 de maio; quem tem e-mail institucional deve ter recebido o boletim informativo; vai ser um boletim por semana até o seminário. Muito obrigada, até a próxima.

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR EDUARDO
MOREIRA REIS - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
DE INTERESSE SOCIAL - NA SEDE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA
16/05/2014

MARTA ALVES LARCHER

Boa tarde a todos. Nós hoje estamos realizando o Encontro de Habitação e Urbanismo para discutir o tema Regularização Fundiária de Interesse Social. O nosso docente palestrante convidado é o Dr. Eduardo Moreira Reis, um querido amigo.

O Dr. Eduardo é graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; especializou-se em Direito Imobiliário e em Direito Urbanístico, com pós-graduação em Direito de Empresa e Direito Civil; atualmente, cursa mestrado em Sustentabilidade Econômico-Ambiental. Consultor e responsável técnico por diversos projetos na área de regularização fundiária urbana, ministra cursos e treinamentos; membro da comissão de Direito Urbanístico da OAB e do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Bom, eu conheci o Dr. Eduardo num processo de elaboração dos planos de regularização fundiária dos municí-

pios da região metropolitana de Belo Horizonte. Eu acho que isso já deve ter quase uns 6 anos. Naquela época, o estado de Minas Gerais, juntamente com o Ministério das Cidades, estava custeando esse plano de regularização fundiária dos municípios, que consistia num diagnóstico muito amplo de todos os assentamentos informais existentes no território do município. Então foram feitos planos me parece que para quase a totalidade dos municípios, com exceção de Belo Horizonte, Betim, Nova Lima e Contagem, porque o Estado entendeu que esses municípios teriam condições de fazer os planos com recursos próprios.

Os planos ficaram muito bons; o Dr. Eduardo participou da parte jurídica... o trabalho consistia num diagnóstico da situação física, ambiental, urbanística e jurídica desses assentamentos, com indicação dos instrumentos jurídicos disponíveis na legislação que poderiam ser utilizados para promover a regularização fundiária de cada um dos assentamentos. Me parece – eu até falava muito isso na época – me parece que muito pouco desses planos de regularização fundiária foram implementados – e hoje, talvez, alguns até já estejam desatualizados, diante da dinâmica do crescimento das cidades. Mas o Dr. Eduardo é um especialista na área, ministra vários cursos, é con-

sultor da Fundação Israel Pinheiro e realmente tem uma dedicação e um conhecimento muito profundo da regularização fundiária. Eu tenho certeza de que a participação dele aqui hoje vai ser muito proveitosa. Dr. Eduardo, muito obrigada pela sua presença, fico à disposição.

EDUARDO MOREIRA REIS

Muito obrigado, Dra. Marta. Obrigado a todos. Boa tarde. É sempre um prazer, é uma honra ser convidado pelo Ministério Público para conversar com vocês sobre regularização fundiária. Eu estava falando agora há pouco com a Dra. Marta que, quando a gente se conheceu, foi mais ou menos na época em que a Lei 11.977 foi editada, talvez um pouco antes, e comemoramos muito a edição dessa lei, porque pela primeira vez tinha uma lei específica para a regularização fundiária. E a gente estava conversando, ela está quase fazendo 5 anos. E fica a grande pergunta: o quanto avançamos, não é?

MARTA ALVES LARCHER

E a lei é muito inovadora.

EDUARDO MOREIRA REIS

É, realmente muito inovadora.

A questão da regularização fundiária de interesse social tem, na favela, a sua mais séria tipologia. Mas ela, evidentemente, não se limita à favela; existem outras tipologias. A segunda mais frequente depois da favela é a dos loteamentos irregulares, os loteamentos clandestinos, os loteamentos ilegais de baixa renda. E nessa modalidade de regularização, o papel do Ministério Público tem sido cada vez mais importante. Eu acho que o Ministério Público está hoje muitíssimo... Ele tem um grau de credibilidade muito grande no Brasil e tem um papel institucional importantíssimo. Acho que aquela expressão do século XVIII, “ainda existem juízes em Berlim”, se ela for transposta para o contexto brasileiro hoje, talvez a frase fosse: “ainda existe o Ministério Público; ainda temos MP”.

A questão da regularização fundiária de interesse social, a questão das favelas, dos loteamentos irregulares, embora ela remonte à virada de século, do século XIX para o século XX, as primeiras favelas de que a gente tem notícia foram as do Rio de Janeiro. Essas favelas, esses assentamentos foram invisíveis para o legislador até muito pouco tempo atrás. Eles simplesmente não eram contemplados no planejamento da cidade, nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Simplesmente não existiam. É o que às vezes se chama de invisibilidade excludente.

Essa invisibilidade foi uma invisibilidade legislativa também, até muito pouco tempo. O parcelamento do solo urbano teve como primeira legislação no Brasil o Decreto-Lei 58, de 1937, e essa legislação tinha o intuito de proteção do adquirente de lote; ela era uma legislação consumerista; a preocupação aqui com a ordenação territorial, com a regularidade da ordenação territorial simplesmente não existia. A gente pode observar aqui no preâmbulo do Decreto-Lei 58: “Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para a venda mediante o pagamento do preço em prestações; Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador...” – uma vez que na época era possível a qualquer das partes se arrepender do negócio antes da assinatura da escritura – e considerando que esse dispositivo deixava desamparados os compradores, entre esses outros motivos que estão aqui no preâmbulo, é que foi editado esse decreto-lei.

Bem, o Decreto-Lei 58 previa um procedimento registral para quando o loteador pretendesse vender os lotes em prestações. Mas o que a gente vê hoje é que a minoria desses loteadores pelo menos noticiou que venderia em prestações e seguiu esse procedimento registral, embora na prática as vendas ocorressem tanto à vista quanto em prestações. Então, nós temos aí uma minoria de procedimentos, de registros ou de

qualquer tipo de aprovação, pelo poder público, desses loteamentos. E nessa época nós tínhamos uma legislação de registros públicos anterior à nossa legislação atual; nela não existia a matrícula imobiliária, que veio unificar todas as informações relativas ao imóvel, o que dá uma segurança jurídica, na época inexistente. Então, combinando as duas coisas, combinando as duas legislações, a gente tinha um contexto legal bem diferente na questão do parcelamento do solo e zero preocupação com a ordenação territorial, zero preocupação com a regularização fundiária.

Depois nós tivemos, em 1967, o Decreto-Lei 271. Mais uma vez a preocupação do legislador era consumerista. Tanto é que a gente pode observar que, economicamente, o legislador do decreto-lei, o legislador do Executivo, fez uma remissão à lei dos condomínios e das incorporações, equiparando o loteador ao incorporador, o comprador de lote ao condômino e as obras de infraestrutura do loteamento à construção da edificação.

Ele pegou a lei do Caio Mário, que está fazendo 50 anos agora também, está em vigor, a 4.591¹, e transportou aquelas figuras da incorporação, do crescimento da forma edilícia da cidade, para o crescimento na forma de criação

¹ Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

de cidades mesmo, através do loteamento; utilizou a Lei dos Condomínios. Esse decreto-lei também criou a concessão do direito real de uso e veio suprir também uma lacuna do Decreto-Lei 58 em relação às áreas públicas dos loteamentos, porque o Decreto-Lei 58 as tornava inalienáveis, mas não era explícito em transferi-las para o município; já no 271 ela são transferidas textualmente ao município – embora a gente saiba que existe um instituto jurídico chamado concurso voluntário, que faz com que essa área afetada pelo loteador para o uso público e realmente utilizada pela coletividade passe a ser pública.

Depois, nós tivemos, em 1979, a Lei 6.766, que já surgiu na vigência da atual Lei de Registros Públicos – que é a 6.015, de 1973 e que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976 –, que já traz a obrigação de aprovação de registro de implantação dos loteamentos e também criminaliza o descumprimento de algumas das suas normas. É a lei que está em vigor hoje; é a regra geral para o loteamento. Essa lei já tinha uma preocupação mesclada com a proteção do adquirente e também com a ordenação territorial; ela já trazia uma preocupação com a implantação, com a aprovação e trazia já um procedimento de regularização fundiária nos seus artigos 38 a 41. Mas esses artigos tinham como objetivo consertar aquilo que o loteador ilegal fez ao não implementar o loteamento, mas não consertar aquilo que já estava consolidado, aquela ocu-

pação que se deu à margem da lei e que já se consolidou. Então, a preocupação era com a atividade do loteador e com a correção da não implantação do loteamento através da interveniência do município. Ainda não era a legislação que viria para possibilitar a regularização fundiária das vilas, das favelas, dos loteamentos irregulares de baixa renda.

Em 1999, nós tivemos a edição da Lei 9.785, que já trouxe algumas facilidades para a regularização fundiária. Porque, no contexto de 79, nós ainda tínhamos aquela invisibilidade da favela. Já no início da década de 80, a partir de determinadas lacunas dessa Lei 6.766, dessa lei geral de parcelamento do solo, alguns municípios – dentre os quais Belo Horizonte e Recife foram os pioneiros – foram criando formas, dentro da competência municipal, de trazer para o ordenamento jurídico esses assentamentos. Então, através da flexibilização de tamanho mínimo de lote, de testada mínima principalmente, a partir da redação originária da 6.766, foi possível se implementar o Pró-Favela, em Belo Horizonte, o Prezeis, em Recife, e outros vários municípios foram se utilizando dessa lacuna da Lei 6.766.

Depois, a Lei 6.766, com o desenvolvimento de uma metodologia para fazer regularização fundiária, com a criação de autarquias, empresas para isso – como é o caso da Urbel, em Belo Horizonte, e outras correspondentes em outros

municípios –, então, com essa técnica e com essa visão, com os movimentos sociais também, levando cada vez mais ao reconhecimento desses assentamentos como parte da cidade, a lei federal também foi modificando. A 9.785, de 1999, já facilita bastante a regularização fundiária; ela é menos rigorosa com as exigências urbanísticas, ela já traz alterações significativas; já se começa a mudar o rumo da Lei 6.766 um pouquinho para a regularização fundiária. Na minha experiência pessoal, eu comecei a trabalhar com essa lei e com as legislações municipais, e era uma dificuldade muito grande quando a gente encontrava uma situação de fato muito diferente de uma situação registral, o que fazia com que fosse terrível quando se encontrava um parcelamento aprovado e registrado e uma realidade diferente ali em cima; era muito melhor encontrar uma gleba completamente indivisa no registro de imóveis, porque já aconteceu de eu ter que iniciar um procedimento de cancelamento de loteamento perante o Judiciário, com a participação do Ministério Público, porque a realidade registral não correspondia com a realidade fática. Eu precisava desaparecer com a realidade formal para implementar uma outra em consonância com o que de fato existia, o que era um problema, um grande problema, entre outros vários, mas esse era um bem importante. Aí, em 2009, surge a 11.977, que é a mesma lei do Minha

Casa, Minha Vida. A 11.977 foi uma Medida Provisória; ela tem um capítulo sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, um capítulo sobre o registro eletrônico de imóveis e uma forma de criar gratuidade de custas e emolumentos. O sistema de registro eletrônico que ela prevê que seria implantado num prazo de 5 anos, eu acho que se for implantado em 15 está bom demais; porque já está fazendo 5, não é? E nada de registro eletrônico. Aliás, a gente está no caminho para conseguir georreferenciar os imóveis rurais do Brasil, porque existe um escalonamento de tamanho de imóvel para ser georreferenciado; nós temos hoje talvez uma vez e meia, no mínimo, a área do território nacional nos cartórios e não temos georreferenciamento, ainda temos uma situação muito precária, uma situação registral precária no Brasil. Quando chegarmos no registro eletrônico previsto nessa lei, vai ser uma maravilha, o georreferenciamento, o mapeamento de tudo, também.

Bom, o outro capítulo da lei trata das normas gerais sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos. Muito sinteticamente, o que essa lei traz de inovação para a gente é uma opção do legislador pela integração dos processos, pelo trabalho transdisciplinar na regularização fundiária; ela é vista a partir de uma tríade que é física, ambiental; é jurídica, registral; e é também social. Então,

essa foi a opção do legislador brasileiro na hora de definir os procedimentos de regularização fundiária, na hora de criar uma lei nacional para regularização fundiária. Então, a definição legal já é de um procedimento integrado; ela vai muito além daquela concepção que aborda somente a individualização registral e a atribuição de um direito real para o morador, para o ocupante da terra. Ela vem trazer também – o que já era uma exigência constitucional – mas vem enfatizar e detalhar como isso é feito, que é o planejamento prévio, as intervenções. Vem também distribuir os ônus desses procedimentos; como nós estamos falando de interesse social, na regularização fundiária de interesse social, o ônus, o custo é público, ele é do poder público. Não sendo regularização fundiária, ele pode ser compartilhado, mas na regularização fundiária que não seja de interesse social, esse ônus pode ser compartilhado com o beneficiário. Mas no interesse social não; esse ônus é público. Facilidade e gratuidade registrares, isso também vem com a lei, veio facilitar muito o trabalho. Flexibilidade de parâmetros: flexibilidade de tamanho de lote, de percentuais de áreas transferidas para o poder público, que eram exigências da Lei 6.766, ela já trazia um percentual fixo; a 9.785 deixou para cada município estabelecer, dentro da sua competência, esses percentuais. O percentual originário total era 35%; muitos municípios

mantiveram, mas hoje, desde 1999, cada município tem a prerrogativa de fixar os seus percentuais. Flexibilidade para regularização de ocupações em áreas de preservação permanente; possibilidade de licenciamento conjunto, ambiental e urbanístico. E veio trazer um instrumento, um instrumento importante, que é a demarcação urbanística. Nós vamos falar um pouquinho daqui a pouco.

A demarcação urbanística veio como parte de uma sequência procedimental que é feita no registro de imóveis através de iniciativa pública, ou de iniciativa privada mas com a participação do poder público municipal, que é demarcação urbanística, registro de parcelamento, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, fora da Justiça. Veio trazer também a possibilidade da compensação de débitos fiscais na desapropriação. Isso não era possível na legislação até então existente, das desapropriações. Então, se o imóvel, expropriando, vale 10 e tem um passivo fiscal de 9, o valor pago na desapropriação será um. Isso até então não existia.

MARTA ALVES LARCHER

É uma coisa que parece tão lógica, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Sim! De 1941 até 2009, porque a legislação de desapropriações é um decreto de 1941, não é isso? Então, olha só quanto tempo nós tivemos essa impossibilidade de abatimento do débito fiscal na desapropriação! É realmente de assustar. Aqui a gente coloca as diretrizes do legislador para regularização na 11.977: intervenção integrada; planejamento prévio das intervenções; a regularização pode ser feita em fases; e efetiva participação social em todas as etapas. E, por força da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, esse efetivo é efetivo mesmo, sob pena até de anulação de atos por falta da participação popular, tal qual acontece com os planos diretores e com a legislação que tem uma natureza jurídica análoga à de plano diretor, que é toda essa legislação municipal de ordenação territorial.

Quando a gente fala da regularização em fases, isso é importante por quê? A gente percebe que o mais caro na regularização fundiária é a infraestrutura. O mais difícil é o registro. O mais difícil é registrar, é individualizar a terra, fazer individualização registral e atribuir o direito real. É o parcelamento, o registro e a atribuição desse direito ao beneficiário – isso é o mais difícil. Sempre foi. E o mais caro é a infraestrutura. Então, às vezes, o processo por etapas se torna possível; às vezes ele passa de uma administração municipal, ele passa de um mandato de governo.

Um programa bem feito, que vá desde o primeiro levantamento de dados até a titulação ao final e até o acompanhamento pós-titulação para garantir a sustentabilidade de um processo, ele leva anos. Ele pode levar 10 anos, por exemplo. E a gente está falando aqui de procedimentos que não levam em consideração aquela sequência da qual nós falamos antes, de demarcação urbanística, registro de parcelamento, legitimação de posse e conversão em propriedade com usucapião extrajudicial, porque esse processo, nós não conhecemos nenhum finalizado desde o advento da lei, porque seria impossível isso. O prazo mínimo para conversão da legitimação de posse em usucapião extrajudicial seria de 5 anos, a lei vai fazer 5 anos, nós temos processos em curso, aqui na RMBH² a gente tem processos em curso. Contagem tem, Nova Lima tem, por exemplo; Belo Horizonte tem.

A Lei 11.977 vem subdividir a regularização fundiária em duas modalidades: interesse social e interesse específico.

Interesse social é a regularização fundiária em três situações: áreas ocupadas de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos – e isso é provável por qualquer meio de prova, inclusive fotos aéreas; as Zeis, que são as Zonas Especiais de Interesse Social, uma forma de zoneamento

² Região Metropolitana de Belo Horizonte.

que é também definida na Lei 11.977, mas é uma criação dos municípios lá do início da década de 1980, quando nós falamos que os municípios – através de lacunas da Lei 6.766, que permitiram isso –, dentro das suas competências, foram incluindo as vilas e favelas na legislação da cidade, elas foram incluídas assim, através das Zeis, através dessas Zonas Especiais de Interesse Social – que já tiveram várias nomenclaturas. No caso de Belo Horizonte começou como Setor Especial 4, até virar Zeis mesmo. Embora exista Zis³, Aeis⁴, Ais⁵ – cada município adota a sua nomenclatura –, isso corresponde àquela figura jurídica chamada de Zeis na 11.977. Essa é a segunda hipótese de interesse social. A terceira hipótese são áreas públicas declaradas de interesse social, para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Por exemplo, uma lei estadual destaca um terreno que era de propriedade da Fhemig⁶ para ser feita a regularização fundiária no Citrolândia, em Betim; isso já destinou aquela área para regularização fundiária.

E interesse específico é toda regularização fundiária que não é de interesse social. O conceito desse instituto novo, da demarcação urbanística, é este: “procedimento admi-

³ Zona Industrial e de Serviços.

⁴ Área de Especial Interesse Social.

⁵ Área de Interesse Social.

⁶ Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

nistrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”.

Essa é a realidade da qual a gente falava antes. A gente tem um desenho aprovado, registrado, que vai redundar numa individualização matricial de cada lote. No nosso Direito, no nosso sistema de registros públicos, cada imóvel corresponde a uma matrícula e vice-versa, a matrícula corresponde a um imóvel. Então, cada unidade vai significar uma matrícula registral, um imóvel, uma unidade imobiliária.

Vocês veem que algumas casas, nessa nossa planta, estão na confluência de quatro lotes, elas estão situadas em quatro lotes. Então, como modificar esse desenho, esse desenho registral, e colocar o desenho real que está superposto a ele? A demarcação urbanística veio nos trazer essa possibilidade, porque ela vai implicar a abertura de uma nova matrícula, e nessa nova matrícula será registrado um loteamento de interesse social, que vai criar uma nova realidade registral. Dessa matrícula-mãe decorrerão tantas matrículas.

culas-filhotes quantos forem os lotes do novo parcelamento que vai ser aprovado. Esse parcelamento anterior vai para um limbo jurídico registral, porque a matrícula não vai ser encerrada, mas os novos lotes terão existência jurídica. Então com isso eu tenho a solução do problema da superposição. Já a solução do problema da titularidade vem com esse procedimento sequencial, que é da demarcação da ocupação, através da demarcação urbanística; do registro do novo loteamento; da legitimação de posse, que é a entrega de um título reconhecendo essa situação jurídica para cada um dos ocupantes, e o mero decurso do prazo de usucapião respectivo – se for uma área inferior a 250 m² utilizada exclusivamente para moradia da pessoa e preencher os requisitos do art. 183 da Constituição, esse prazo vai ser de 5 anos; se a área for de 500 m², por exemplo, vai ter que seguir os prazos do Código Civil, 10, 15 anos. Ao final, é feita a conversão dessa legitimação de posse em propriedade. Então resolvem-se os dois problemas, de titulação e de individualização e especialização registral, conforme a situação efetiva do assentamento.

Bom, então esse é, assim, de forma resumidíssima, o nosso cenário legislativo na questão da regularização fundiária de interesse social; o cenário do século XX e início deste século. Porque na verdade a irregularidade fundiária brasileira remonta a Tordesilhas. Então a gente está falando

desse histórico de legislação de parcelamento do solo.

Mas, na prática, falando do que a gente viu nesses últimos anos em Minas Gerais, na região metropolitana de Belo Horizonte principalmente, a gente vê a regularização fundiária acontecendo através desses planos dos quais a Dra. Marta falou – grandes diagnósticos, com uma hierarquização de intervenções, com uma identificação das tipologias de irregularidade num determinado município. É uma visão bem de cima, na qual, nessa hierarquização, tem-se uma baliza para o gestor público planejar o que ele vai atacar primeiro, o que ele vai atacar depois, como ele vai trabalhar essa irregularidade; uma fase de capacitação dos agentes públicos, e também a elaboração, para o município, de um projeto de lei trazendo uma base legislativa mínima para regularização fundiária, uma base legislativa mínima que fixe competências para conduzir os processos, que designe equipes para isso; que possa criar parâmetros urbanísticos específicos para regularização fundiária dentro do município; propor a criação de áreas de interesse social; que possa autorizar a alienação de bens públicos municipais; que possa permitir uma desafetação mais ágil, quando isso for necessário para alienação de bens que não sejam bens dominiais. Por exemplo, uma via pública que não convém mais que seja via pública – ela já virou moradia há 20 anos...

para que ser via pública? Então ela vai ter que ser desafetada; e isso, excepcionalmente, tem sido feito por decreto. Enfim, criação de uma base legislativa mínima municipal para se trabalhar com o problema. Isso é um tipo de programa, de abordagem – o plano municipal. Ele é uma tipologia macro de abordagem desse problema. Existem os planos pontuais, dos quais um exemplo típico é o PGE⁷, de Belo Horizonte. O PGE é um plano pontual, que eu posso chamar de plano, não posso chamar nem de projeto – acredito que eu não possa chamá-lo nem de projeto; assim como tem o PIIN⁸, de Contagem, e tem outros planos diversos, que vão fazer um diagnóstico, vão levantar dados e vão propor um cenário futuro de intervenção dentro daquela proposta, daquela concepção brasileira de intervenção integrada, naquele tripé que a gente falou: físico, social e jurídico.

E temos os projetos de regularização fundiária com as medidas concretas interventivas, que preveem parcelamento do solo, aplicação de instrumentos como desapropriação, ações de usucapião, acordos para dissoluções de condomínio, ações de outorga de escritura, demarcação urbanística, usucapião coletivo e quaisquer outros instrumentos que caibam, de acordo com o caso concreto. Nesses projetos, como a gente comentou, o mais caro é fazer infraestrutura; o maior desafio normalmente é a questão docu-

mental, a questão registral. Assim tem-se dado a regularização fundiária.

Nesses planos, a gente tem umas linhas de financiamento do governo federal. No caso dos planos municipais da região metropolitana de Belo Horizonte de que eu participei, foram 21. Eu penso que o valor destinado a eles é muito baixo. Esforça-se para fazer um trabalho de qualidade, mas deveria ter mais dinheiro, porque realmente, para fazer um trabalho com muita precisão, fica difícil. Existe também recurso para esses projetos de regularização fundiária com medidas concretas e interventivas, existe recurso do Ministério das Cidades, e os municípios que têm uma condição melhor fazem isso com recursos municipais. Eu participei de um programa em Ouro Branco, por exemplo, para 3.000 famílias, 7 bairros, com recursos do município. Claro que é um município rico, porque tem a Açominas. Mas outros municípios também, às vezes heroicamente, conduzem os seus trabalhos. A gente tem Contagem também; Contagem está bem avançada nisso. Enfim, existem essas linhas federais e existem municípios que fazem isso com recursos municipais também, mas tem sido feito através dessas modalidades.

⁷ Plano Global Específico.

⁸ Plano de Intervenção Integrada.

Dentro daquela ideia sobre a eficácia da regularização fundiária, a eficácia da utilização do novo instrumental legislativo – já não tão novinho assim, de 2009 – e a realidade que a gente vê hoje, eu trouxe aqui alguns pontos para comentar com vocês, de impressões que eu tenho visto ao longo desses últimos anos.

Me parece que, em determinados municípios que estão recebendo empreendimentos mais pesados, com maior volume de dinheiro, que atraem normalmente a irregularidade urbana, tais como mineração, indústrias, grandes obras viárias, existe uma deficiência do uso de medidas preventivas e compensatórias na questão da irregularidade fundiária, porque as compensações ambientais normalmente não versam sobre isso, e o custo social é altíssimo. Então a gente vê exemplo de município que está recebendo um grande projeto minerário, mas que a Polícia Militar tem dificuldade em colocar um soldado lá porque o soldado não consegue pagar aluguel na cidade; de município onde se faz um concurso, e a pessoa não quer assumir o cargo porque ela não vai conseguir pagar aluguel na cidade, porque o apartamento, a casa de três quartos lá está mais cara que um imóvel num bairro bom de Belo Horizonte – às vezes bem mais cara; casos em que a pessoa aluga a sua casa e vai para o campo morar

num lugar muito pior; ou às vezes ganha mais alugando a casa, deixando o emprego na cidade e indo trabalhar no campo, do que aquele salário que ganharia trabalhando na cidade. E isso é a realidade em Conceição do Mato Dentro, em Congonhas... Tem vários exemplos por aí. Mas me parece que essas medidas de planejamento e intervenção preventivas desse tipo de problema são uma urgência. E elas devem figurar na contrapartida, porque o impacto é certo! É certo. Qualquer pedacinho de chão começa a valer muito; então, o favelamento prolifera, as condições ambientais urbanas se deterioram... Acompanhar esse trabalho também exige uma conexão com a legislação municipal ou até mesmo algum incentivo para que ela exista quando ela não existe. O trabalho não pode ser desconexo com a realidade do município, com o plano diretor do município, com a legislação de ordenação territorial do município. Então isso é também um problema que existe nessa questão da eficácia; eficácia não só corretiva, mas também preventiva.

A gente verifica também que, muitas vezes, a empresa, para satisfazer as exigências, as contrapartidas ambientais, ela contrata pacotes: pacotes com revisão de plano diretor ou elaboração de plano diretor, de uma lei de perímetro urbano, de uma lei de uso e ocupação do solo – de vez em quando vai até um Código Tributário de brinde!

Pacotes mesmo, feitos no melhor estilo fordista, que não levam em conta a realidade do município e que não vão se prestar a ser medida nem preventiva, nem corretiva da irregularidade fundiária nesses locais de grande afluxo de capital e com esses impactos certos.

Outra coisa também: é importante que haja um mecanismo de controle dessas contrapartidas para que não haja uma desconformidade grande entre aquilo que foi prometido no começo, que foi pactuado com a comunidade, e aquilo que é feito depois, inclusive em relação ao controle da expulsão de moradores. Porque o sujeito às vezes acha bacana, ele está indo morar a 40 km de distância do local onde ele estava antes porque ele recebe um dinheiro que ele nunca viu; mas depois ele vai querer voltar, porque ele não consegue... ele perde os laços sociais dele, ele perde os laços laborais que tinha e vai tentar voltar e vai invadir, vai ocupar uma área precária, uma área frágil, uma área perigosa. Então, são muito importantes, para a sustentabilidade dessas intervenções, desses programas que envolvem esses grandes empreendimentos, esses mecanismos de controle dessa desconformidade.

Outra coisa que me parece importante também: os registradores estão assumindo, pouco a pouco, o papel que lhes cabe nos procedimentos de regularização fundiária

– a princípio um pouco assustados com a nova lei, com essa história de gratuidades... mas esse pessoal está se oxigenando com os novos concursos. E a gente vê que os registradores já começam a pensar que aquele imóvel que jamais estaria matriculado no cartório dele, a partir desses programas, estará; e que a gratuidade é só no primeiro registro; depois paga. Então essa presidência dos procedimentos de regularização fundiária tende a ser cada vez mais realmente assumida pelos registradores, e a sintonia com os registradores, eu acho que ela deve começar quando o plano começa. Na primeira audiência pública, na primeira reunião, na primeira reunião de equipe, chama o registrador. Ele certamente terá muito a falar. Ele conhece mais do que ninguém a situação fundiária. Então a participação do registrador em todos os passos é importantíssima para o sucesso das intervenções; ela minimiza muito as surpresinhas e agiliza muito as coisas. O TJ editou um regulamento para a atividade notarial e registral, em 2013, é o Provimento 260.

MARTA LAVES LARCHER

É só esse calhamaço aqui...

EDUARDO MOREIRA REIS

A Dra. Marta até está com o calhamaço aqui; ele tem por

volta de 1.100 artigos! Foi um trabalho de fôlego e que contribui para uma segurança jurídica no trato com a regularização fundiária no registro de imóveis. À primeira vista, parece que existe uma necessidade de compatibilização do que está no provimento com a lei, porque o provimento não vai criar normas que são de competência da União; ele vai regulamentar. Mas passa a existir uma segurança por parte dos registradores, um desassombro com os procedimentos de regularização fundiária que eu acho bastante salutar. Então eu acho que trabalhar com esse documento, trabalhar em sintonia com os registradores também, é muito importante nesses procedimentos.

Outra coisa que eu tenho percebido é a pouca colaboração da sociedade como um todo na denúncia do loteamento ilegal. A grande maioria das pessoas não tem ideia da praga que é o loteamento ilegal, do custo, do ônus que ele representa para a coletividade, do dano que ele pode causar para o meio ambiente, de como fica difícil qualquer organização do desenvolvimento urbano com a proliferação de loteamentos ilegais. A gente vê corretores de imóveis sem a menor preocupação com a regularidade daquilo que eles estão vendendo...

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Até o município também, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Conivência do município!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Conivência! Você denuncia na Secretaria de Obras e eles não fazem absolutamente nada!

EDUARDO MOREIRA REIS

Exato! Exato! E o que acontece? A Polícia Militar, por exemplo, que é também polícia ambiental, porque tem um convênio com os órgãos ambientais...

MARTA ALVES LARCHEL

Não prende ninguém em flagrante, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Não. Quer dizer, e se tem uma preocupação ambiental, ela não é urbanística. Agora, como é que é ambiental e não é urbanística?! As coisas são indissociáveis! É um problema ambiental! Então um órgão com a capilaridade da Polícia Militar e com essa competência de fiscalização ambiental teria que autuar a pessoa que está abrindo meia rua para poder lotear, não? Então eu acho que isso é uma deficiência também, eu acho que isso dificulta, porque a melhor forma de trabalhar para a redução da irregularidade é

ponto a ponto, é bem pontual; é de caso a caso, de detalhe a detalhe. Não são as ações massificadas que vão fazer isso; isso tem que ser desconcentrado, sabe? Eu acho que existe esse problema.

Outra coisa: não está na consciência geral dos brasileiros que essa atividade é ilícita. Já aconteceu, numa apresentação para um grupo de Secretários Municipais, perguntar para um deles, que era policial, o que aconteceria se eu chamasse a polícia para dizer que fulano estava vendendo lote clandestino; se alguém iria lá para lavar um Red's⁹. Ele disse: Não. Provavelmente iriam te responder que isso é uma questão de ordem cível, não tem nada a ver com a polícia. Isso é o que está na cabeça das pessoas. Então também uma conscientização pode ajudar para conferir mais eficácia para esses trabalhos de regularização fundiária, essa política de regularização fundiária. Esses são alguns aspectos que a gente tem observado.

Outras questões, já de ordem metropolitana, como a gente tem aí projetos, planos aliás, em nível metropolitano, temos projetos de lei cuidando da questão metropolitana na RMBH. Precisa haver um estoque de lotes, precisa haver estoque de moradia barata, precisa haver Zeis vazias. Eu fico imaginando, por exemplo: faz uma conexão viária boa entre Sabará

e Nova Lima. O que vai acontecer ali? Se não tiver um estoque, se não tiver esse planejamento, se não tiver esse cuidado, se isso não for efetivo, é mais um vetor de crescimento de irregularidade. A coisa fica incontrolável. Tem um dispositivo novo no Estatuto da Cidade, que é o artigo 42-B, que condiciona a expansão urbana a vários requisitos.

Aqui eu destaquei a previsão de Zeis, evidentemente a Zeis vazia, não é aquela Zeis já consolidada, em que a regularização consistirá em legalizar a ocupação existente. É a Zeis vazia, a provisão de habitação mais barata. Então isso também tem que ser observado.

No caso aqui: se o plano diretor já tivesse a previsão, se ele já tiver a previsão da expansão urbana e a provisão, nessa previsão de expansão urbana, daqueles elementos que estão no 42-B do Estatuto da Cidade, ok. Mas se não tiver, isso tem que ser feito. Tem que ser feito. E é óbvio que isso não vai ser feito por uma lei completamente desvinculada do processo de participação popular de um plano diretor, não é? Porque a natureza jurídica não é diferente! Não é diferente. Então quer dizer que o plano diretor tem toda uma série de assembleias, tem todo um cuidado com a participação popular; mas para a Lei de Parcelamento não, para a Lei de Uso e Ocupação não e

para a expansão urbana também não?! Quer dizer: não é, né? Obviamente, não é! Estamos falando de normas de uma natureza equivalente.

Bom, são essas as nossas considerações aqui. Acho que até passei um pouquinho do tempo, não é?

MARTA ALVES LARCHER

Fique à vontade.

EDUARDO MOREIRA REIS

Fico à disposição para responder perguntas.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, Dr. Eduardo, conforme a sua apresentação deixa evidente, essa questão da expansão urbana brasileira é muito complexa. A gente vem de um processo de ocupação desordenada das cidades, incrementado a partir de meados do século passado com o processo de industrialização, em que a população veio para as cidades para servir de mão de obra, mas o poder público... ele até incentivou esse processo – Precisamos de mão de obra, então venham para as cidades, venham em busca de oportunidade –, mas não pensou que isso tinha consequências e que ele precisava se preparar para atender as necessidades dessa nova

população urbana. Aí a gente já tem o nascedouro, se não é bem o nascedouro, pelo menos é a incrementação desse processo de ocupação desordenada e criação de assentamentos urbanos informais. Eu sempre falo que se o poder público não encontra a solução, a população dá o seu jeito, não é? E nesse caso o jeito foi ocupar as áreas inadequadas, as áreas de preservação ambiental, todas aquelas que a legislação hoje, de forma explícita no art. 3º, parágrafo único, da Lei 6.766, diz que são áreas inadequadas, onde é vedado o parcelamento do solo para fins de moradia.

Bom, mas a gente tem uma realidade e precisa lidar com ela e encontrar meios de resolver, não é?

Como o Dr. Eduardo falou, a 6.766 foi uma lei editada muito mais com a preocupação de regrar a atividade do parcelamento do solo para o empreendedor privado. E ela regra de forma detalhada e, de certa forma também, ela encarece o produto final, o lote urbanizado. Todas aquelas formalidades que a lei estabelece dificultam o acesso à moradia, ao lote regular pela população de baixa renda. E, além disso, como o próprio Dr. Eduardo falou, ela tem muito mais uma preocupação contratual, de respeito ao contrato, ao que foi pactuado. Ela disciplina muito por menorizadamente o contrato, as cláusulas contratuais, as

obrigações das partes... e tem uma preocupação residual com a questão do planejamento urbano, quando ela impõe que os loteamentos sejam aprovados pelo poder público e levados a registro; inclusive criminaliza a conduta de vender lote não registrado em cartório.

Bom, mas como eu falei, esse processo de regramento, se por um lado foi bom, porque foi o nascedouro da questão do planejamento urbano, por outro lado dificultou e tornou, em muitos casos, impossível o acesso da população de baixa renda a um lote regular. E o que a gente viu foi que proliferaram os assentamentos informais, e a legislação até então não era capaz de solucionar esse problema, porque nenhum desses assentamentos conseguiu atender os requisitos da lei. Então, é o que o Dr. Eduardo falou: era a política da invisibilidade. Inclusive eu li um artigo, não me recordo agora de quem, segundo o qual era muito comum, no mapa das cidades, as áreas de favela estarem em branco, era como se ali não tivesse nada. Nem o zoneamento eles definiam; era como se não existisse. E aí houve todo um processo de décadas de edição de uma legislação que pudesse de alguma forma resolver isso. E finalmente, em 2009, foi editada a 11.977, que é... a parte dela que regula a questão da regularização fundiária, como o Dr. Eduardo falou, foi extraída do projeto de lei que está tra-

mitando no Congresso há 15 anos praticamente – Projeto de Lei 3.057, que visa revogar a 6.766. Ele tem uma parte inicial, que fala dos novos empreendimentos, dos novos loteamentos, e dedicava um outro capítulo para a regularização fundiária. Como esse projeto de lei não anda no Congresso Nacional, em 2007... foi até o José Alencar, enquanto estava no exercício da Presidência, baixou a Medida Provisória e inseriu dentro dela esse capítulo, dentro do programa Minha Casa, Minha Vida, esse capítulo da regularização fundiária, que foi assim, a meu ver, a salvação. A gente trabalha – não é, Cris? – muito com ele. A Cris é minha assessora, a gente já fez várias ações civis públicas, vários TACs, não é? Mas, como o próprio Dr. Eduardo falou, a gente ainda não conseguiu chegar a termo nenhum. Mesmo que a gente tenha começado a trabalhar com a lei logo quando ela foi editada, o processo da regularização é muito lento. E ele é lento por quê? Primeiro, há uma grande resistência dos municípios. Falar em regularização fundiária para o Prefeito parece que você está xingando ele. Ele fala que é muito caro, muito difícil, que ele não vai dar conta... E realmente, dentro da sistemática da legislação anterior, era caro, era difícil e às vezes era até impossível! Mas hoje, com essa legislação... não é que tenha ficado fácil – ficou viável.

Então eu acho que a gente precisa, num primeiro momento, é vencer essa resistência em relação ao tema. Regularização fundiária não é mais aquele bicho de sete cabeças. O primeiro passo, a meu ver, é o município se estruturar para o trabalho. Se é difícil, tem que dar o primeiro passo, não é? E não sei se o senhor sabe, Dr. Eduardo, Ribeirão das Neves agora tem uma política municipal de regularização fundiária muito séria, tem um departamento específico. Eu falo que Ribeirão das Neves, no plano de regularização fundiária que o senhor fez, acho que tem mais de 300 loteamentos clandestinos. Eu falei: se Ribeirão das Neves regularizar um por ano, ele vai levar 300 anos para regularizar tudo! E a gente sabe que não se regulariza um por ano. É muito mais complicado do que parece. Então o primeiro passo é o município se estruturar, ter, adotar regularização fundiária como uma política pública; se preparar, ter equipes técnicas... Porque, às vezes, o primeiro passo é o mais difícil. Às vezes, você propõe ao município fazer a regularização fundiária e fala assim: O senhor vai ter que fazer o auto de demarcação urbanística, que é fazer o levantamento da área, medir, ver quem são os confrontantes e desenhar isso num mapa – ele não tem o topógrafo para fazer. Aí ele tem que licitar o topógrafo. Então é tudo muito difícil porque os municípios não se preparam. Agora, se ele define isso como uma política pública, define

um departamento ou uma Secretaria que vai ficar responsável por isso e coloca servidores, um arquiteto urbanístico, um advogado, um topógrafo, uma assistente social, o trabalho deslancha, ganha uma velocidade... Está aqui a Natália, eu vou até aproveitar... a Natália é esposa do Dr. Eduardo, ela trabalhou na Prefeitura de Nova Lima e iniciou alguns projetos de regularização fundiária a partir de alguns TACs do município com o Ministério Público. Depois você pode contar da sua experiência.

Então se o município dá esse primeiro pontapé, que é se preparar, eu acho que fica tudo mais fácil, não é? Aí faz a demarcação urbanística; leva ao registro; depois que aquilo está registrado na matrícula do imóvel, ou se não existe essa matrícula, abre uma matrícula; volta; o município elabora a planta daquela situação real ali; aprova como se fosse um loteamento; registra, abre matrícula de cada um dos lotes e titula, dá o título de legitimação de posse para o ocupante que estava lá – e ele tem que ser de baixa renda. Uma vez feito isso, ele tem um direito real, não é, Dr. Eduardo? O ocupante passa a ter um direito real e não pode mais ser removido daquele local, porque a posse dele foi reconhecida e é uma posse justa, de boa-fé. Aí, ele tem que aguardar o prazo de 5 anos. Passado esse prazo, ele vai ao cartório e pede ao cartório para converter a posse

dele em propriedade. E ele tem que instruir isso de forma muito rápida: junta certidões de que ele não tem outro imóvel e de que a posse dele não está sendo contestada. Uma vez feito isso, ele passa a ser proprietário da área.

Apesar de, para quem não conhece o tema ou não tem muita afinidade, parecer que é difícil, e a princípio pode ser por dificuldade do município de iniciar esse processo, eu acho que, uma vez iniciado, a coisa deslança. Eu sempre falo para o município: Começa com um mais fácil e menor, como um projeto-piloto; e aí, na hora que você pegar o jeito de fazer, você vai aprender e os outros vão ser mais fáceis, não é? E uma vez que o município resolva essa parte, vamos dizer assim, cartorária, tem a outra parte, que é a parte da urbanização, que não pode ser dissociada, porque ela faz parte do processo também. Como o Dr. Eduardo falou, isso pode ser em etapas. A urbanização de um assentamento, dependendo do tamanho dele, pode ficar muito cara. Muitas vezes, você não consegue regularizar o parcelamento na integralidade. Por exemplo, dentro de uma vila pode ter áreas de risco. Aí o poder público, junto com a comunidade, como o Dr. Eduardo falou, vai discutir a questão: Olha, isso aqui é uma área de risco. Agora, é um risco que não tem como eu resolver, eu vou ter que remover e reassentar essas pes-

soas, ou é um risco que, para eu resolver, vai ficar muito caro? Em termos práticos, fica mais barato eu remover e reassentar em outro local? Então isso tudo tem que ser discutido junto com a comunidade; essas decisões têm de ser tomadas de forma compartilhada, porque senão vai haver muita resistência. E aí tem o período das obras.

Na regularização fundiária de interesse social, a implantação da infraestrutura é encargo do poder público e, em se tratando de água, esgoto e iluminação pública, das concessionárias. Então, a concessionária não pode falar assim: Ah, não vou implantar porque isso é encargo do município. A lei atribui a ela o encargo de implantar essa infraestrutura.

Eu até queria fazer uns questionamentos aqui para o Dr. Eduardo. Eu vou começar e depois vocês continuam. Aquilo que o senhor falou eu acho muito importante: nós, quando falamos de regularização fundiária, a gente está falando de um remédio para resolver um passivo. Agora, a gente tem que inculir no administrador público que ele tem que atuar daqui para frente de forma preventiva, senão a gente nunca vai resolver esse problema. Regulariza um, daqui a pouco tem outro, daqui a pouco tem outro... E a

regularização fundiária, via de regra, fica muito mais cara do que um projeto habitacional novo. Então aquilo que o Dr. Eduardo falou, que o município precisa definir no seu território Zeis vazias para novos projetos habitacionais visando atender a população de baixa renda, é um imperativo, porque, além de ele atuar preventivamente, isso fica muito mais barato do que se for fazer regularização fundiária, que tem todo o processo de fazer, as obras, as remoções, os reassentamentos... Então eu acho que isso realmente é um imperativo.

Quando o senhor falou da questão do zoneamento metropolitano, já está previsto no projeto de lei que está tramitando na Assembleia um zoneamento específico para Zeis na região metropolitana. E é aí que o negócio está tendo muita resistência. O projeto de lei ainda não passou porque os próprios Deputados Estaduais, que, via de regra, são loteadores, donos de terras do mercado imobiliário, estão criando muita resistência a esse aspecto.

Bom, eu vou agora abrir para a plateia; quem quiser fazer pergunta fique à vontade.

CRISTIANE

Dr. Eduardo, meu nome é Cristiane. Eu sou Analista na

Coordenadoria das Promotorias de Habitação e Urbanismo, assessora da Dra. Marta. A questão é o seguinte: nós recebemos muitos procedimentos que versam sobre loteamentos irregulares; e, não raras vezes, existe nesses procedimentos a verificação de ocupações consolidadas, mas feitas por obra do próprio ente municipal, através de uma lei que ele... um loteamento que foi aprovado, ele altera a destinação daquelas áreas públicas para fazer a ocupação de assentamentos de pessoas, de famílias carentes, de baixa renda.

MARTA ALVES LARCHER

Normalmente no período eleitoral ou pré-eleitoral, não é?

CRISTIANE

Exatamente. Por estratégia política, para poder ganhar voto.

MARTA ALVES LARCHER

Aí, doa informalmente.

CRISTIANE

É. A questão nossa é que nós temos que regularizar aquele loteamento, que muitas vezes foi implantado de forma inadequada, porque faltam as obras de infraestrutura, não foi implantado de forma completa... e,

relativamente a essa área que foi ocupada, uma área institucional cuja finalidade foi desviada, também temos que fazer o processo de regularização fundiária e social dessas famílias, que precisam da legitimação de posse, e também de todas aquelas obras para poder ter uma qualidade de vida e direito a uma cidade sustentável. A questão toda também é a seguinte: com relação àquele loteamento originalmente aprovado, que teve essa área verde, digamos assim, desviada, esse loteamento vai ficar sem essa área, porque foi subtraído o direito dessas pessoas que adquiriram os lotes... eles vão ficar desguarnecidos dessa área que seria destinada para parques, praças, lazer – equipamentos comunitários e sociais. Enfim, como ficaria isso? O município poderia até compensar, acredito eu; mas não beneficiaria essa população de forma direta. Porque muitas vezes falta até uma área próxima ali para que esses moradores tenham direito. Fica algo assim que... fica prejudicada essa coletividade.

EDUARDO MOREIRA REIS

Aspecto importante esse, não é? Uma compensação. Porque... isso é muito recorrente. Naquela época, ou de eleição, ou aconteceu uma enchente em algum lugar, por exemplo, o Prefeito vai pensar onde está o estoque de

terra dele. O estoque de terra dele está na área verde do loteamento. Está na área institucional que não foi ainda edificada. Então, ele vai lançar mão desse estoque, vai fazer uma plantinha às pressas e vai colocar as pessoas ali. É muito comum, a gente está fazendo um plano municipal e está lá o bairro Margarida. A gente vai no cartório, pega a matrícula-mãe do bairro Margarida, mas alguém fala que existe o Margarida II e o Margarida III. Aí você vai olhar, o Margarida II depende do Margarida, que foi loteado pelo município, e o Margarida III foi outra manobra idêntica na eleição seguinte ou na enchente seguinte. É muito comum. Mas isso é muito interessante porque, se o município é demandado de alguma forma, isso poderia ser um pedido de uma ação civil pública, não? Uma compensação. Ainda que essa compensação se dê na forma de pequenos parques, pequenas áreas verdes, porque de forma concentrada isso não vai acontecer mais, não é? Aí nós vamos ter aquele conflito entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia. Um pseudoconflito. Na verdade, isso tem que ser resolvido de alguma forma. Mas acredito que as soluções urbanísticas possam minorar esse problema. Agora, achei interessantíssima essa colocação, porque isso aí deveria ser, dentro dessa linha de pensamento, um pedido nas ações dirigidas ao município. Quer dizer: você fez isso, você frustrou toda uma

expectativa de quem comprou o lote naquele loteamento; do loteador até, que fez aquele loteamento – se for um loteamento tem que ser um loteamento regular, não é? E todo aquele direito que é parte do que se chama, do que se entende por direito à cidade, direito àquelas condições ambientais que foram perdidas, é muito interessante que isso seja objeto, sim, de uma ação, ainda que essas alternativas locacionais de solução desse problema sejam as mais diversas. Achei bastante interessante.

MARTA ALVES LARCHER

Atualmente, também está sendo muito comum o Prefeito mandar projeto de lei para a Câmara para desafetar área institucional e área verde para fazer o Minha Casa, Minha Vida. E todo mundo fala assim: Ah, mas tem uma função social, interesse social. Não quero frustrar o Minha Casa, Minha Vida de ninguém, todo mundo tem direito à moradia, mas a 6.766 fala que as áreas públicas, uma vez registrado o loteamento, elas não podem ter a destinação alterada. Uma coisa foi uma ocupação desordenada que já está consolidada, onde as pessoas já têm uma expectativa de morar ali, estão com seus laços todos naquelas redondezas, aí tem o direito da permanência e da regularização fundiária – se o município entender assim, porque às vezes o município acha que aquela área é prioritária e entende que o melhor é remover e reas-

sentar. Mas, nesse caso novo, de desafetação para o Minha Casa, Minha Vida, é totalmente inadequado. Eu não sei se o Dr. Eduardo vai concordar comigo, mas as áreas públicas livres são calculadas num percentual compatível com o adensamento daquele loteamento e elas visam oportunizar que o poder público instale equipamentos públicos – posto de saúde, posto de polícia, escola, áreas de lazer – para aquela população. Se você, além de subtrair essa oportunidade, você ainda adensa mais aquele bairro levando mais gente para morar lá, a situação fica muito pior. É muito comum pai e mãe de criança virem aqui no Ministério Público e falarem assim: No meu bairro não tem vaga pro meu filho na escola. Não tem, porque o município não tem onde construir; teria que desapropriar outra área para construir a escola, não tem dinheiro para desapropriar, e se instala o caos. Nós, aqui do Ministério Público, somos contra essa postura.

Alguém mais quer fazer alguma pergunta? Não? Então eu vou fazer mais uma aqui, Dr. Eduardo. O senhor fez menção ao provimento da Corregedoria. Eu acho o provimento muito bom, mas tem umas coisas aqui que não estão batendo com a lei. Por exemplo, eles preveem a demarcação urbanística para regularização fundiária de interesse específico. A lei fala que a demarcação é um instrumento da regularização fundiária de interesse social promovida

pelo poder público; quer dizer, só o poder público pode lançar mão do instrumento da demarcação urbanística. Então eu queria que o senhor me dissesse como eu interpreto esse artigo do provimento da Corregedoria. Tem jeito de interpretar ou não tem e está ilegal mesmo?

EDUARDO MOREIRA REIS

Bom, eu percebi algumas coisas interessantes nesse provimento. Por exemplo, a Lei 11.977 legitima diversas pessoas para empreender a regularização fundiária, para requerer os procedimentos, mas não o loteador. Estranho, não é? O provimento já coloca o loteador como legitimado para promover a regularização fundiária. Eu acho muito interessante, porque ele é naturalmente legitimado, a meu ver; não precisaria nem estar na 11.977. Porque, na verdade, sem a participação do poder público, é muito difícil fazer regularização fundiária. É muito difícil aplicar a 11.977 sem a participação do poder público. Mas acredito que ele seja naturalmente legitimado. Esse é um pontinho do provimento. Mas têm diversos outros que eu acredito que ele tenha que ser compatibilizado com a lei.

Agora, uma coisa é a gente ver que o provimento não pode criar norma, que é de competência do legislador federal –

ele pode apenas regulamentar, sem criar essa nova norma, porque ele iria contra a lei, a gente sabe disso. A preocupação é: lá naquela cidade do interior, quem é que vai fazer isso, quem é que vai regularizar o que não era regularizável através dos permissivos do provimento? Isso pode acontecer. Eu acho que tem situações do provimento, sim, que me parecem contrárias à 11.977, principalmente ao se misturarem instrumentos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico no mesmo procedimento. É completamente diferente. É completamente diferente. A gente tem dispositivos na Lei 11.977 que se dirigem às duas formas: social e específica. Mas o que a gente vê é que ele muito mais voltado para o específico. Por exemplo, o artigo 52, que permite ao município flexibilizar tamanho mínimo de lote, que permite ao município flexibilizar percentual de áreas que não foram outorgadas – e que deveriam ser outorgadas quando da aprovação do loteamento. Agora, cabe ao legislador municipal fixar contrapartida, se quiser também, para fazer essa anistia entre aspas. Cabe ao legislador municipal. Eu acho que não caberia ao registrador falar: Agora pode e pronto, porque também seria competência do município. Isso é prerrogativa, não é obrigação do município. Ele vai ver se isso convém a ele. Normalmente convém, porque o loteamento irregular é um problema; é um problema público, é um

problema privado. Mas me parece que essa boa iniciativa da Corregedoria de Justiça deveria estar ainda em construção, em aprimoramento, talvez com a participação do MP, com a participação da OAB, com a participação da sociedade, para poder aprimorar o provimento, para que ele realmente traga segurança jurídica em todos os aspectos. Eu acho que é um documento importantíssimo, mas que deveria estar em construção ainda. Ele poderia ser editado.

Eu me lembrei de uma coisa agora: a Natália e eu estamos propondo para a OAB que proponha, por sua vez, a criação de uma vara especializada em conflitos fundiários urbanos aqui em Minas Gerais. A gente tem a vara de conflito agrários, que é obrigatória, pelo Estatuto da Terra, me parece, mas não tem uma vara de conflitos fundiários urbanos. Eu acho que é uma iniciativa que poderia partir de um grupo de trabalho conjunto, envolvendo MP, envolvendo outros órgãos, envolvendo o Tribunal, para que se criasse isso. Porque o Juiz que vai julgar uma ocupação de três famílias no meu lote está julgando um problema privado; mas o Juiz que está julgando a ocupação de 300 famílias está julgando um problema público. É muito diferente.

MARTA ALVES LARCHER

Eu acho que a proposta é muito bem-vinda, principal-

mente porque o Juiz seria especializado, não é? E a gente vê, muitas vezes, falta de conhecimento do Juiz quando julga essas causas relativas a loteamentos, vilas, favelas, regularização fundiária... Realmente, se fosse especializado, seria muito adequado.

Agora, na fala do senhor, o senhor fez menção à Lei da Incorporação, a 4.591, de 1964, que é a lei que disciplina incorporação imobiliária, prédios de apartamentos... tem lá um artigo que fala do condomínio horizontal. E, infelizmente, quando o senhor falou que o Decreto 271 comparava, usava o regime da 4.591 para disciplinar loteamento. A meu ver, isso já aconteceu sim, mas está totalmente revogado pela 6.766. Só que até hoje eles ainda usam o regime... por isso que falam assim: condomínio. Na verdade, não é condomínio nenhum, é um loteamento. Quando eu ouço “condomínio”, meu ouvido até dói. Não é condomínio, é loteamento! Mas, por ter tido aí, por um período curto, essa prática de usar o regime dos condomínios verticais para disciplinar loteamento, a gente tem até hoje isso. E como o Ministério Público atua nesses casos? Chega lá, tem um pseudocondomínio, e a gente atua como se fosse um loteamento. Inclusive teve um caso, acho que foi em Pedro Leopoldo, em que o advogado veio com uma decisão judicial numa suscitação de dúvida, porque ele foi

registrar como condomínio, o oficial não aceitou registrar e falou: Isso aqui é loteamento; não vou registrar. Você tem que ter área pública, tem que ser aprovado pelo município... porque inclusive nem era aprovado. Aí, suscitou a dúvida, o Juiz mandou registrar como condomínio. A colega tomou conhecimento, instaurou o inquérito e pediu apoio aqui da Coordenaria; veio a primeira reunião para a gente discutir um TAC, e o advogado sacou a decisão: Ah, eu estou amparado numa decisão judicial. Eu falei: Olha, decisão em suscitação de dúvida é administrativa, não faz coisa julgada, ela está equivocada; se o senhor não fizer o TAC comigo, eu vou entrar com ação civil pública. E aí a gente fez, eles deram entrada no processo de aprovação na Prefeitura, está tramitando normalmente. Só que agora, aqui no provimento, tem o artigo 984, que fala assim: “Havendo frações ideais registradas, as novas matrículas serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelo titular da fração ideal”. É muito comum a pessoa fazer o loteamento, mas não aprovar na Prefeitura e vender o lote como se fosse fração ideal. E muitos cartórios, até bem pouco tempo, registravam isso. Só que não é! É um lote, porque tem área delimitada, acesso para via pública... não é condomínio. E a gente tratando como loteamento impunha a regularização pelo regime da 6.766. Agora, esse artigo aqui, 984, está me preocupando, porque

eu fico com a impressão de que o provimento está falando o seguinte: Você que conseguiu, por algum motivo, registrar a sua fração ideal, basta você ir lá e pedir para abrir uma matrícula. E isso aqui suprime todo o processo de aprovação perante o município. Porque, se o próprio provimento dispensa a aprovação do município, bastando que o proprietário faça um requerimento administrativo para matricular o seu lote, acabou o regime da 6.766!

EDUARDO MOREIRA REIS

É... me parece que a interpretação, a meu ver, possível, desse dispositivo é a seguinte: devidamente aprovado pelo município o parcelamento ou a instituição até de um condomínio pelo artigo 8º da 4.591, mas aprovado pelo município, de posse da certidão-decreto de aprovação, vai ser feita uma especialização daquele condomínio para adequar as frações ideais àquela configuração aprovada pelo município. Aí eu acho que seria possível. Aprovou primeiro e o que o provimento está ajudando aqui é tornar aquele condomínio indiviso em um condomínio edilício, condomínio do artigo 8º da Lei das Incorporações, como das casas geminadas, por exemplo. Edificação, área privativa com matrícula própria, e as áreas comuns também devidamente identificadas como áreas comuns. Eu acho que aí tudo bem. Aí o provimento não estaria criando lei, não é?

MARTA ALVES LARCHER

É, mas ele não fala isso, o artigo não fala da prévia aprovação pelo município.

EDUARDO MOREIRA REIS

É... porque o 983, ele está assim: “O registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico [...]”, só se fôssemos tratar conjuntamente o anterior com o 984. Mas eu não sei... eu confesso, Dra. Marta, que isso aqui para mim é muito novo e eu fiz uma leitura muito apressada dele, sabe?

MARTA ALVES LARCHER

É, eu acho que pode dar margem... Os cartórios ficam doidos para poder abrir a matrícula e ganhar alguma coisa em cima disso. Então, havendo essa brecha aqui, eu acho que a interpretação possível que eles vão dar é essa: a de que, se a pessoa já registrou a fração ideal, ela pode pedir a abertura da matrícula, e isso é muito preocupante. Eu até já comentei isso com a agência metropolitana e... como o senhor falou, esse provimento é muito novo. E eu acho que a magistratura perdeu uma grande chance de abrir uma discussão mais ampla para editar... Já que viu a necessidade de editar alguma norma para regradar isso, por que não abriu a discussão, não trouxe os cartórios, não trouxe o Ministério

Público, a OAB... muita gente especializada que trabalha com isso – o próprio IRIB, que é o Instituto dos Registrários? Editou isso aqui de forma açodada, e acho que vai ficar pior do que já está. Se a interpretação que os cartórios vão dar for essa, de que já está registrada, eu posso abrir uma matrícula, aí é que a gente vai ficar em uma situação difícil.

Bom, eu vou aproveitar que a Natália está aqui. Natália, conta um pouco da sua experiência da regularização fundiária lá de Nova Lima. A Shirley também, que trabalha com a Dra. Andressa, pode falar alguma coisa do processo, das dificuldades. Você pode falar também de Conceição do Mato Dentro, que você acompanhou como professora.

NATÁLIA

Boa tarde. Primeiro em relação a Nova Lima, eu queria dizer que eu estou um pouco desatualizada, porque eu saí de Nova Lima no início de 2012; a Shirley está mais atualizada. Mas tem alguns casos que aconteceram lá que são, eu acho, um pouco emblemáticos. Tinha uma comunidade que se chama Capela Velha; fica em Macacos. E é uma das poucas comunidades que a gente pode encontrar na RMBH que é uma comunidade stricto sensu, assim: que todo mundo se conhece,

que um toma conta do filho do outro... coisas que não existem mais nas periferias urbanas. E o Capela Velha era um dos assentamentos objeto de TAC, de regularização fundiária de interesse social, integrada. E nesse meio tempo, enquanto o município fazia o termo de referência para licitar a regularização, foi feito um termo de cooperação técnica com a UFMG, que levou os alunos de arquitetura para trabalhar em Capela Velha, fazendo vários tipos de assessoria, discutindo reformar uma igreja que eles tinham lá, e começaram a discutir questões... porque o Capela Velha tinha parte de esgoto a céu aberto, era muito, muito precário. E no meio do processo, discutindo formas de esgotamento sanitário, drenagem..., a Prefeitura avisa para as pessoas pararem de discutir porque eles iam pavimentar o Capela Velha. Mas não tem esgoto! Ah, depois a gente faz. Nós vamos pavimentar o Capela Velha. Encerraram um convênio que a única despesa que tinha para a Prefeitura era pagar passagem de estagiário, porque era um projeto de extensão financiado pelos meios da própria UFMG. Quer dizer: você tem um negócio praticamente de graça, interessante, para fazer um trabalho bom... A gente vai asfaltar. Qualquer coisa, depois a gente quebra. Com um TAC assinado, em andamento, para licitar inclusive o projeto do pro-

jeto geométrico... Tem algumas coisas que acontecem que são muito curiosas.

Outras coisas também dessas novas irregularidades: a gente começou quase que só a esboçar um grupo intersecretarial, que era junto com a Secretaria de Meio Ambiente, para trabalhar as novas ocupações de APP, e aí... Mas como é que faz? Tem muitos casos em que a Cemig, a Copasa, por questões diversas, não cumprem seus acordos, fazem as instalações; a gente chega lá, o sujeito está numa palafita em cima do rio, mas tem água, tem luz... Fica muito mais difícil exercer esse poder de polícia ali junto com a ação quando a pessoa chega lá e já tem uma infraestrutura urbana de abastecimento de água, de energia elétrica...

E tem várias outras coisas que a gente se lembra de termos de referência, que têm pouco acompanhamento depois, se aquilo que está sendo feito corresponde ou não ao que foi licitado, e essa é uma coisa que normalmente é feita só pelo município. Então é pouco comum existir mecanismo de controle social – se o que aquela empresa está fazendo é realmente o que foi pactuado, inclusive com o MP, o que seria feito. A gente infelizmente vê casos... a mesma empresa faz todas as regularizações fundiárias de um município. Então já tem uma liberdade, uma intimi-

dade que permite mudar o termo de referência, mudar o cronograma, fazer do jeito que quer, e isso perde muito de controle. A gente tem essa noção, que o Dr. Eduardo disse, muito institucionalizada. A 6.766 é muito recente se a gente pensar em termos de história – 30, 40 anos é pouco para uma lei ser incorporada no senso comum. Então muita gente ainda acha que é obrigação do poder público colocar infraestrutura em loteamento. Muita gente ainda acha que não tem que reconhecer direito quando você tem outro interesse para a área. Itabirito resolveu colocar uma indústria da Coca-Cola numa área ocupada. Botou todo mundo para fora, cheia de ação individual de pessoas que achavam que tinham direito à permanência. Quer dizer, fora o conflito em volta dessa área industrial – porque, como o Eduardo também disse, é um grande atrator de irregularidade fundiária, de conflito fundiário – isso não foi discutido com os outros municípios. É um problema que a gente tem também de uma mentalidade muito forte a respeito de competirem uns com os outros, em vez de sentar para discutir. Coisas muito comuns.

A gente estava até conversando um pouco mais cedo, hoje, sobre esta apresentação aqui, já que agora estamos fazendo o Plano Diretor Metropolitano, por que não criar uma política de regularização fundiária institucionali-

zada metropolitana? Que possa estabelecer prioridades, mapear esses grupos que acabam ficando vulneráveis por pressões que envolvem a região metropolitana inteira, e não o caso específico de uma cidade ou outra. E aí a gente tem as áreas em volta dos distritos industriais de Contagem; a gente tem o próprio Água Limpa, a parte que pertence a Nova Lima, que está sofrendo os impactos dessa indústria da Coca-Cola; a gente tem as áreas em volta das expansões de indústria cimenteira, de mineradora, aqui na RMBH; a gente tem um problema grande, a meu ver, acontecendo, que é um descolamento muito grande entre o mapa do zoneamento metropolitano e a lei que está em tramitação. Existe no projeto a previsão de Zona de Interesse Social, e o mapa de zoneamento não quer colocar. E na última oficina pública, para eles apresentarem para as pessoas como é que está indo o projeto, diante de um questionamento de uma pessoa da Urbel de que tem que ter, como é que vai fazer, a cidade vai continuar sofrendo ocupação, ocupação, ocupação, disseram: Não, a gente acha que não tem que ter uma zona só de interesse social, não, porque vai criar gueto. Então, quando nós formos discutir as centralidades, que são as zonas de interesse metropolitano, na hora de definir os parâmetros de uso e ocupação dessas zonas, aí a gente vai colocar habitação de interesse social. O problema é que o critério

para uma região ser uma zona de interesse metropolitano é muito amplo e é pouco provável que entrem aí áreas que comportem grande contingente de habitação de interesse social. Quer dizer, eu tenho um descolamento aí, porque a lei fala que tem que ter, mas o mapa da lei não demarca. A gente está repetindo na escala metropolitana o problema que apareceu muito nos planos de regularização fundiária de cada município, que tem a lei de parcelamento do solo que fala das Zeis, como é a Zeis, e quando chega no mapa, cadê as Zeis? São algumas coisinhas que vão acontecendo de diversas formas.

Em relação a Conceição do Mato Dentro, a gente vê uma fragilidade enorme do município em lidar com as coisas. Eu costumo dizer que você tem um empreendimento de escala mundial que pega o município de assalto, um município que nunca teve que se preocupar com política urbana, que nunca teve isso, que crescia devagar. E os outros em volta dele também. De repente, um empreendimento dessa escala, que desaloja as pessoas, que deixa as pessoas sem água, e aí todo mundo muito preocupado, as criações morrendo, famílias sem acesso a sua casa, comunidades tradicionais sendo pulverizadas, cada pessoa jogada para um lugar, posses que não são reconhecidas... são tantos conflitos que a cidade e o colapso urbanístico que está em vias de acon-

tecer na cidade ficaram um pouco de lado. Então você tem invasão de parque, ocupação de área pública, Prefeito que criou e doou ilegalmente área que não podia, que criou loteamento ilegal em vetor de expansão... e aí vieram os corretores imobiliários, aproveitando a oportunidade, e criaram uma ocupação ilegal. Você tem lava-jato em cima de rio... Todo mundo ficou sabendo, saiu na mídia aquela morte que teve há pouco tempo, que as pessoas de Conceição mataram os turistas. Vocês ficaram sabendo disso?

EDUARDO MOREIRA REIS

O casal da Serra do Cipó.

MARTA ALVES LARCHER

Ah, era de Conceição?

NATÁLIA

Era de Conceição! E aí, não tem como a gente separar essa coisa social, territorial e econômica. A explosão urbana que está acontecendo em Conceição, a favelização, a ocupação de áreas e essa expansão de poderes paralelos, de crime e de tráfico, já começaram a mostrar a sua cara. São vários conflitos que resultam... A irregularidade fundiária urbana tem muitas facetas.

Acabou de ser defendida com louvor uma tese de uma professora chamada Margarete Leta, e ela trabalha há muitos anos com as favelas de Belo Horizonte, todas elas. É uma professora de PUC. E ela demonstra, nas pesquisas dela, por exemplo, como que um projeto de regularização fundiária integrada muitas vezes acaba por aumentar a irregularidade, na medida em que expulsa as pessoas a título de obra viária, de infraestrutura... não resolve os problemas de infraestrutura. No caso do Aglomerado da Serra, as enchentes, o problema da mobilidade urbana, nada disso foi resolvido, mais famílias e mais famílias foram removidas de lá, mandadas para 40 km de distância... Então, como a gente faz para que a solução de regularização fundiária não piore os problemas urbanos, sabe? Seja no caso de Capela Velha... essa história que é famosa no Brasil: faz e quebra, sabe? O que é que tem? É só mais um!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

É só mais um.

NATÁLIA

É!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

É para ter como mensurar... para pegar mais dinheiro!

NATÁLIA

Sim. É. Seja na legislação que não faz a sua forma de cumprir um espaço, não é? Tem uma colega do Direito que diz que o Direito precisa ser especializado. A gente não entendeu muito bem essa coisa ainda, não é? Eu escrevo no texto da lei que tem que acontecer isso e aquilo, mas na hora de mapear e dizer onde e como, não tem! É um pouco isso. Eu acho que a gente tem uma grande vantagem que eu acho que, em época de luta generalizada contra o Estado, contra tudo que é Estado, as pessoas ainda confiam muito no Ministério Público, sabe? É quase que o último refúgio. É um agente importante, de qualificação, que pode e tem ajudado e é onde as pessoas têm esperado, porque as Prefeituras não querem nem saber. Não querem.

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Para a Prefeitura é cômodo, não é? Ela não precisa resolver o problema de habitação. Deixa o cara invadir. Para eles é cômodo.

MARTA ALVES LARCHEL

E o Prefeito não gosta de dizer não, então...

Só a título de conclusão aqui, uma coisa que a Natália falou que eu acho que a gente não chegou a comentar profunda-

mente, é a importância da regularização fundiária de interesse social, para garantir o direito à cidade, à moradia com dignidade, mas, se for mal feita, se não for pensada, ela funciona como um fator de expulsão das pessoas. Porque aquelas pessoas moram ali, numa ocupação informal; então, elas têm acesso aos serviços, quando têm, de forma clandestina: é o “gato”... não paga conta de nada.

O processo de regularização fundiária, a primeira coisa que decorre dele é uma valorização imobiliária. Então, já fica mais caro morar ali. Os imóveis valorizam, a compra e venda já fica mais difícil, o aluguel também sobe muito e aí a pessoa que não pagava conta nenhuma começa a pagar tudo: água, luz... mesmo que seja tarifa social. Muitas vezes aquelas famílias não têm uma fonte de renda fixa, não têm um poder aquisitivo que seja compatível com tudo isso, e aí elas não dão conta de continuar morando ali porque a vida fica muito cara. E, por outro lado, como agora está regularizado, tem título formal, começa a haver uma pressão das próprias construtoras. Tem título, está regularizado, então agora eu quero construir. Eu vou construir um empreendimento para classe média aqui. Vou fazer um prédio de apartamentos. E como o Dr. Eduardo falou: oferece para o sujeito um dinheiro que ele nunca nem pensou na vida em ter e ele vende. Vende e vai embora. Então todo o investimento do poder público,

feito com os nossos impostos, acaba sendo apropriado pelo mercado imobiliário, pela iniciativa privada, e você continua retroalimentando esse processo de exclusão. Isso tem que ser muito bem pensado. Então o processo de regularização fundiária não pode ser só regularização fundiária; ele tem que vir acompanhado de outras coisas: de profissionalização, inserção no mercado de trabalho... para propiciar àquelas pessoas beneficiadas que elas possam efetivamente permanecer naquele local.

Eu até li, não sei se foi no boletim do IBDU, que lá na Rocinha um hotel cinco estrelas está sendo construído no topo da Rocinha! Eu li isso em algum lugar. Comprou, não sei se comprou formalmente... Um hotel de uma rede famosa está construindo no topo da Rocinha e disse que o arquiteto que está fazendo o projeto é um arquiteto renomado, só não falaram o nome dele. Quer dizer, a pessoa, não sei se ela já foi titulada, mas vendeu. E todo aquele investimento do governo federal, PAC, etc. já está caindo na mão do mercado imobiliário.

Então era isso. Mais alguma pergunta, alguma colocação? Não?

Bom, Dr. Eduardo, nós queríamos agradecer a sua participação. Eu vou passar para o senhor o certificado, agradecer mais

uma vez. O tema realmente é muito complexo – eu até sugiro aprofundar mais nas questões, a gente nunca consegue... cada caso é um cada caso. Mas para a gente que gosta não é problema, não é? Muito obrigada a todos e bom final de semana.

PALESTRA PROFERIDA PELOS PROFESSORES ANA
FLÁVIA MOREIRA E MARCOS ZUCARELLI -
IMPACTOS URBANÍSTICOS E SOCIAIS DE GRANDES
EMPREENDIMENTOS -NA SEDE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA
21/08/2014

MARTA ALVES LARCHER

Gostaria de apresentar a Ana Flávia Moreira Santos, que possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais; mestrado em Antropologia pela Universidade de Brasília; doutorado em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ; trabalhou como Analista Pericial em antropologia no Ministério Público Federal; atualmente, é Professora Adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais; tem experiência na área de antropologia com ênfase em etnicidade, processos de territorialização, história indígena e do indigenismo, perícia antropológica.

O Marcos Cristiano Zucarelli é doutorando em Antropologia Social; mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; atualmente, é professor do curso de Direito da Universidade Fumec e pesquisador colaborador do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais, o Gesta-UFMG; tem experiência na área de sociedade e meio ambiente, com ênfase nos seguintes temas: saneamento ambiental, desenvolvi-

mento sustentável, licenciamento ambiental, biocombustíveis, conflitos ambientais, deslocamentos compulsórios decorrentes de projeto de infraestrutura e criação de unidades de conservação.

Os senhores que têm acompanhado este trabalho que nós estamos fazendo aqui na Coordenadoria de Habitação e Urbanismo devem ter verificado que, na maioria das vezes, os nossos convidados não são juristas. Acho que em dois ou três encontros nós tivemos juristas. Nas outras oportunidades, nós tivemos sociólogos, arquitetos, engenheiros... E é isso mesmo. A gente não pode trabalhar nessa questão apenas com foco no Direito. Às vezes, o Direito por si só não basta para subsidiar a nossa atuação, não é? O Urbanismo, por exemplo, o Direito Ambiental, são ciências multidisciplinares; a gente precisa se socorrer do apoio de outras ciências para fundamentar o nosso trabalho e conseguir um resultado melhor. Bom, então eu vou passar a palavra para a Ana e para o Marcos para fazerem a apresentação. Muito obrigada pela disponibilidade.

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Obrigada, Marta. Boa tarde a todos. Eu gostaria de começar agradecendo o convite, dizer que, na verdade, é uma honra estar aqui, não só pela importância do Ministério Público,

mas também pelo fato – justamente até por já ter trabalhado no Ministério Público Federal como antropóloga – de ter ciência do papel relevante que a instituição desempenha nesses processos de licenciamento, de impactos.

A gente trouxe um caso que, na verdade, eu imagino que tenha sido justamente o caso que nos fez chegar até aqui de alguma forma, que é o caso de Conceição do Mato Dentro, de uma nova frente minerária que vem se instalando na Serra do Espinhaço, aqui em Minas Gerais, sobre o qual foi feito um trabalho, como a Marta já indicou, em parceria com o próprio Ministério Público. Na verdade, é um trabalho que envolveu pesquisa e extensão, foi desenvolvido por dois grupos de pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais: o Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais – Gesta, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG – e o programa Cidade e Alteridade, que tem uma parceria com a Cimos¹, aqui do Ministério Público Estadual.

E já tocando um pouco no ponto fundamental de interesse de vocês, na verdade é em parte um dos grandes interesses já então do Ministério Público Estadual nessa frente, digamos assim, que foi desenvolvida dentro do Cidade e Alteridade pelo Gesta, já era, na verdade, ter mais informações sobre os impactos na cidade de Conceição do Mato

Dentro. Porque uma das coisas que chamavam a atenção, desde o início chamou a atenção dos pesquisadores que trabalhavam em Conceição do Mato Dentro, era como você tinha na verdade uma rede já de comunidades atingidas no interior do município, inclusive de um movimento que já denunciava, digamos assim, como os impactos daquele empreendimento estavam sendo subdimensionados, e, por outro lado, na própria cidade de Conceição do Mato Dentro, até um determinado ponto do processo, um desconhecimento total dos impactos provocados no interior e uma pouca consciência acerca do que significava efetivamente a implementação do empreendimento.

A gente organizou aqui esta apresentação, tentando um pouco juntar as duas pontas. A gente sabe que o tema foco de discussão é a questão urbana, mas a gente gostaria inicialmente de fazer uma contextualização do empreendimento como um todo, mostrando que a invisibilidade dos impactos no contexto urbano faz parte de todo um processo efetivo de subdimensionamento de impactos e de invisibilização, digamos assim, dos efeitos da implementação de grandes empreendimentos, cuja razão de ser está na própria construção de como o processo de licenciamento é entendido e é feito, é realizado. Até porque, na verdade, os efeitos sobre o meiorbano também estão de certa forma vinculados – a gente não pode esquecer – com os efeitos no meio rural onde o empreendimento está sendo implantado.

¹ Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais.

Bom, eu não sei se vocês conhecem um pouco a dimensão desse empreendimento, não sei se vocês todos estão cientes. Na verdade, em Conceição do Mato Dentro já está em processo de instalação um empreendimento minerário de extração de minério de ferro, acoplado a um mineroduto de mais de 500 km de extensão que vai atravessar Minas Gerais. Então você tem a mina-planta de beneficiamento de minério de ferro, uma adutora de água e barragem de rejeitos localizados em Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim e Alvorada de Minas, em Minas Gerais, e o mineroduto de 525 km que atravessará 33 municípios até o Porto do Açu, em instalação no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Esse licenciamento foi fracionado: a mina está sendo licenciada e a planta de beneficiamento, a adutora, estão sendo beneficiadas pela Supram² Jequitinhonha, em Minas Gerais; o mineroduto, pelo Ibama³; e o Porto do Açu, pelo órgão ambiental do estado do Rio de Janeiro.

Bom, os objetivos deste projeto, que foi desenvolvido entre 2012 e 2013, eram dois basicamente: primeiro, recuperar a memória e a análise do processo de licenciamento ambiental, inclusive em função de uma própria retomada, em 2012, por parte do Ministério Público, tanto do Estadual quanto do Federal, que naquele momento uniram esforços para retomar o caso de forma mais efe-

² Superintendência Regional de Regularização Ambiental.

³ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

tiva. Então um objetivo foi propiciar que a memória desse licenciamento não se perdesse. E o outro foi a produção de informações especificamente sobre os impactos no contexto urbano, que era algo que naquele momento, já com a instalação do empreendimento, já se fazia sentir de forma muito forte e que, entretanto, permanecia completamente à margem das discussões dos impactos e dos problemas do empreendimento.

A metodologia utilizada foi a análise de documentos técnicos e administrativos; o acompanhamento e a avaliação continuada do próprio processo de licenciamento, através da participação em reuniões, em audiências públicas; levantamento de dados secundários; trabalho de campo etnográfico em algumas das comunidades atingidas e na própria cidade de Conceição do Mato Dentro; e entrevistas qualitativas com representantes de grupos locais e de Secretarias Municipais de Conceição do Mato Dentro.

Vocês podem ver que, na verdade, a gente nesse momento focou no município de Conceição do Mato Dentro, onde está localizada a maior parte da planta e a própria cava. Mas o trabalho vem sendo continuado; o professor Marcos Zucarelli vem continuando o processo de pesquisa para abranger também os municípios de Dom Joaquim e Alvorada de Minas.

Bom, na primeira questão: a fragmentação do licenciamento entre órgãos ambientais distintos e sem nenhuma comunicação, o tanto que isso já importou numa primeira escala de invisibilização dos impactos, na medida em que os impactos conexos e sinérgicos não foram considerados, digamos assim. Isso pode parecer algo abstrato, mas se refletiu, nesse caso específico, numa questão muito concreta. Porque famílias impactadas pelo mineroduto na área, que foi licenciado antes – na verdade, a estrutura, em tese, menos impactante, menos visível, foi licenciada antes; o licenciamento da mina só se iniciou quando a licença prévia do mineroduto já havia sido concedida pelo Ibama – então, famílias que estavam na área de partida do mineroduto, coincidente com a área da mina, não haviam sido consideradas nem em um licenciamento e estavam sendo consideradas em outro, no licenciamento da mina. Entretanto, as obras se iniciaram com as famílias ainda localizadas. Um processo de flexibilização das normas ambientais, dentro daquilo que na literatura a professora Andréa Zhouri, atual coordenadora do Gesta, tem chamado de paradigma da adequação ambiental, no sentido de que o licenciamento deixa, de certa forma, de servir de instrumento, digamos assim, de aquilatação, de avaliação, de formação do juízo de viabilidade ambiental e passa a servir, de certa forma, como uma instância de regulação das modificações que devem ser

feitas no contexto em que se implanta o empreendimento para que o empreendimento possa ser em si possível, quando você passa diretamente para a aquilatação das medidas mitigadoras e compensatórias, sem que isso se reflita num processo de avaliação cuidadosa da viabilidade ou inviabilidade daquele empreendimento. E isso tem sido continuado nesse processo; a gente teve, por exemplo, a fragmentação na fase de licença de instalação entre duas fases de licenças de instalação. E eu acho que, nesse caso específico, algo que é assim um índice talvez mais significativo desse processo de flexibilização é o fato de que – acho que já nem sei o número correto – mas o fato de que o número de condicionantes, no caso desse processo de licenciamento, chega à ordem de algumas centenas e que ninguém sabe exatamente quais condicionantes estão cumpridas e quais condicionantes não estão cumpridas. A gente está falando de mais de 200 medidas...

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Quase 350.

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Quase 350! Desculpem. Quase 350 medidas condicionantes estabelecidas num processo e, enfim, a despeito de todos os problemas que essas condicionantes refletem, as licenças seguem sendo concedidas.

E por fim, algo que é fundamental, porque vai ter reflexos muito evidentes nesse processo de subdimensionamento dos impactos, inclusive da invisibilidade dos impactos no contexto urbano, é o enquadramento restritivo do universo sociocultural afetado pelo empreendimento. É algo que a gente tem discutido a partir de textos e debates que estão sendo feitos não só na academia, em diversas áreas, mas que também permeia discussões, por exemplo, do Banco Mundial, que é aquela definição que o Carlos Vainer apontou num artigo como sendo a definição patrimonialista do atingido, que é o seguinte: na verdade, o atingido é apenas aquela pessoa cuja propriedade ou cuja posse ou cuja moradia incide exatamente no local onde será implantada a estrutura física de um empreendimento. Então, na verdade, você tem uma espécie de geografia desses empreendimentos que é algo... uma geografia meio fantástica, no sentido de estabelecer área diretamente afetada ou área... em que não se considera o conjunto das relações sociais, econômicas, socioambientais que efetivamente vigoram e estão estabelecidas naquele contexto e que seria o ponto de partida para se ter uma dimensão minimamente real dos impactos do empreendimento.

Bom, então você tem, por um lado, um desconhecimento real, formal, no sentido de que esse conjunto

de relações não chega a ter efetividade nessa esfera formal do licenciamento ambiental, que por sua vez se associa – e eu digo se associa no sentido de que ela não só encobre, mas de certa forma também proporciona, digamos assim, um processo de uma violência, que é difusa por um lado, mas por outro lado é bastante concreta. Então você tem, por um lado, a invisibilização dos atingidos e do esvaziamento territorial, que vai acompanhando o processo de licenciamento ambiental antes mesmo da implantação do empreendimento. Você tem dispositivos que eu venho chamando de construção de legitimidades para exercício extralegal da violência, justamente na medida em que o nível da formalidade administrativa nunca chega a sofrer rupturas, então as licenças vão sendo concedidas em cima de condicionantes e condicionantes, e, paralelamente a isso, cria-se a possibilidade de que um processo extremamente violento – por exemplo, que diz respeito à aquisição de terras, de terras de ocupação tradicional... enfim, que isso vá ocorrendo, à medida que o próprio licenciamento vai avançando.

A desconstituição de sujeitos coletivos de direito e da possibilidade do reconhecimento de terras de ocupação tradicional – que é o caso de Conceição do Mato Dentro,

onde você tinha formas diferenciadas de uso da terra, denominadas, por uma expressão local, de “terras no bolo da família”. São terras que funcionam... que são de uso de grupos de parentesco ampliados, normalmente remetidas a um ancestral comum, e que não se adéquam, digamos assim, ao modelo de propriedade privada...

MARTA ALVES LARCHER

Sempre pertenceu à família, não é?

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

É, só que a família é compreendida como um grupo de parentesco ampliado. Então são terras, por exemplo, de bisavós, onde várias gerações usufruem daquele território de forma diferenciada, porque, por exemplo, há parcelas do território que são apropriadas individualmente, no sentido da família nuclear, mas em que o direito ao uso da terra é pensado por um vínculo de parentesco que nunca se perde. Na medida em que a pessoa é reconhecida como um membro da família, como descendente do fundador daquela terra, é reconhecido a ela, mesmo após ter migrado, o direito de retornar e fazer uma nova apropriação, conjugada com o uso coletivo de outras parcelas do território, em atividades como coleta, extração de lenha... que você faz em áreas que podem ser em alguns momen-

tos apropriadas de forma familiar, tendo como centro uma família nuclear efetivamente, por exemplo a roça, mas que pode depois retornar ao uso coletivo, como é o caso de uma capoeira, áreas de roça que se transformam em capoeira quando são deixadas em descanso.

Tudo isso, na verdade, é desconhecido formalmente no processo de licenciamento, porque, junto com essa visão patrimonialista do atingido, na verdade isto está, em última análise, remetido a um modelo de propriedade privada ou, no máximo, de posse – entendido no sentido civil, da posse individual, digamos assim. E aí você desconhece a existência dessas formas de organização social e dessas coletividades, que numa esfera do Direito seriam sujeitos de direitos coletivos.

E, por sua vez, as repercussões disso tudo nas relações entre o rural e o urbano. Veja bem: no caso de Conceição, antes mesmo da própria concessão da licença prévia, você teve um processo extremamente violento de fragmentação e desconstituição dessas comunidades, devido a um processo agressivo de aquisição de terras que se desencadeou na região, por via de uma empresa chamada Borba Gato, que na verdade aparece em Conceição do Mato Dentro

antes que o próprio projeto de mineração seja ventilado publicamente e começa um processo de aquisição de terras.

Então você tem, antes mesmo da licença prévia, todo um processo de... de bullying, eu diria, sobre os herdeiros dessas terras coletivas, deflagrando conflitos intrafamiliares para que esses herdeiros façam a venda dos seus direitos de herança, em processos muito pouco transparentes de parcelamento efetivo dessas terras familiares. E o que acontece? Isso vai desagregando as famílias que estão no interior, muitas pessoas vão para a cidade e se desarticula toda uma economia regional que tinha como núcleo esses sítios familiares, como a gente vai ver.

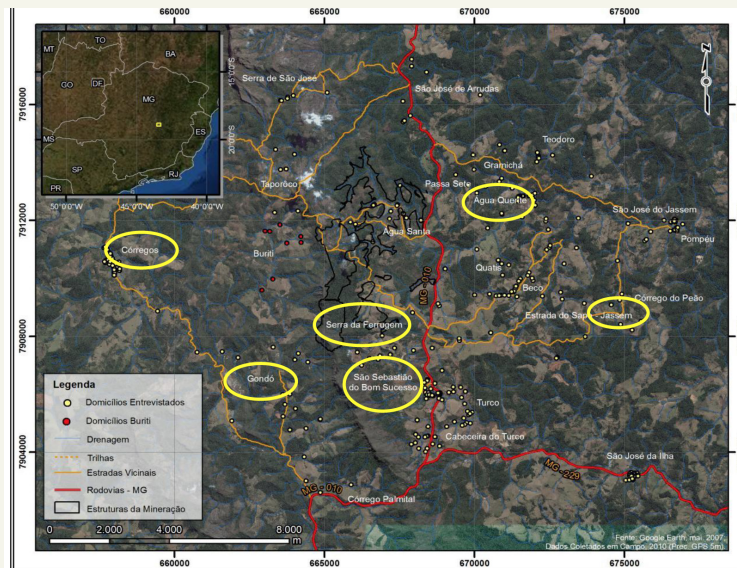
Então tem esse processo que se inicia antes mesmo da licença prévia e que eu tenho chamado, com base não só em expressões regionais lá de Conceição, mas com base numa expressão que em outros casos foi muito utilizada por outros atingidos, que é “encurralamento”, em que as pessoas vão se sentindo encurraladas por esse processo, antes mesmo da instalação do empreendimento, antes mesmo da formalização dele junto às instâncias do licenciamento.

Na licença de instalação, por sua vez, novas complicações se agregam a esse processo, justamente por tudo isso que

eu vinha falando: definição patrimonialista da categoria de atingido, a invisibilização dos atingidos pelo mineroduto, como eu disse, que criou uma situação extremamente séria de famílias que estavam morando quando as obras do mineroduto já se iniciavam, e a licença prévia da mina ainda não havia sido concedida – que foi o que gerou essa categoria de atingidos emergenciais, por sinal. Na verdade, a fragmentação vai criando uma bola de neve, digamos assim, em que nunca se considera efetivamente, cada vez mais fica difícil ter uma noção do todo. E essa é a estratégia de chegada, de negociações fundiárias anteriores ao próprio processo de licenciamento ambiental, em que a empresa vai adquirindo direitos de herança, digamos assim, vai com isso formalizando o seu domínio sobre territórios e fechando, cercando as propriedades adquiridas e transformando profundamente, na verdade, o contexto local.

E agora, neste momento, já desde o ano passado, em que o processo de licenciamento já se encontra na fase de eles obterem a licença de operação, novas tentativas de desconstrução de conjuntos... quer dizer, a cada passo que se dá, a cada passo se constrói um conjunto de medidas voltadas para tentar efetivamente recuperar esse crescente passivo que o processo vai deixando. E, mais uma vez, uma tentativa efetiva da empresa de desconstruir isso, tentando voltar, inclusive fazer tábula

rasa de iniciativas e de medidas já tomadas no licenciamento, no sentido de fazer valer mais uma vez aquela definição restritiva de atingido, calcada única e exclusivamente nas áreas



necessárias à implantação física do empreendimento, ou seja: quem é atingido é apenas aquele cuja propriedade ou cuja casa vai ficar debaixo de onde vai ser a mina, debaixo de onde vai ser a barragem de rejeitos... nesse sentido.

Só para vocês terem uma ideia – acho que está dando para ver bem –, em preto você tem ali as estruturas do empreendimento. Para vocês terem uma ideia do processo de desconhe-

cimento – eu não dei esse dado, eu esqueci, mas agora é bom porque eu vou poder falar isso –, previam-se no EIA/RIMA⁴ duas comunidades atingidas; e após um estudo promovido nesse processo de licenciamento, já foram apontadas, na verdade, 22 comunidades atingidas!

E isso a gente ainda não falou de como esse processo está rebatendo no impacto no meio urbano. Essas comunidades, por exemplo, que estão circuladas, são comunidades que não haviam sido sequer citadas e que estão sofrendo impactos graves; água quente, por exemplo: está inviabilizada. Enfim, você tem vários impactos sérios em comunidades que nem sequer haviam sido citadas no EIA/RIMA. Em contrapartida, ao longo dos processos, essas comunidades foram tomando consciência dos impactos que elas estavam vivenciando e

foram se articulando no sentido de exigir a questão que é fundamental, a questão zero para esse caso, que é o reconhecimento desse universo de comunidades atingidas.

Bom, e a importância de você partir da consideração dessas relações locais para efetivamente poder avaliar quais são os impactos de um empreendimento desse porte, se ele é efetivamente viável por um lado e, por outro... porque na verdade é só a partir da consideração dessas relações que são completamente desconhecidas, que você é capaz de

⁴ Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.

efetivamente prever efeitos perversos – efeitos que a gente não prevê quando não considera que há toda uma rede de relações econômicas e sociais que atravessam aquele espaço – e também tentar reconstituir as condições de reprodução dessas comunidades, através de medidas compensatórias, por exemplo; você é incapaz de recolocar as condições de existência delas se você efetivamente não as conhece.

Esses exemplos eu já dei, das terras no bolo da família; da água como algo essencial. A gente está falando de terras de ocupação tradicional que, na verdade, muitas vezes ficam à margem das áreas sobre as quais a propriedade privada acaba prevalecendo, inclusive no campo. Então são comunidades que muitas vezes estão ou à beira da Serra da Ferrugem, nas franjas das grandes fazendas de Conceição do Mato Dentro, ou à margem dos córregos e dos rios, onde a abundância de água e os usos múltiplos que são feitos dessa água entram como articuladores de todo o processo produtivo.





Essa é uma foto da época da licença prévia do mercado de Conceição do Mato Dentro. É uma foto das obras do mineroduto quando ninguém sabia que essas obras eram do mineroduto. As famílias que foram transformadas, num determinado momento, em atingidos emergenciais, estavam vivendo no entorno dessa obra.

E, enfim, outros processos de impacto que vão se alongando e que vão se refletindo, que vão levando os impactos para uma área muito mais extensa do que a área necessária para a implantação do empreendimento, que é o caso da...

MARTA ALVES LARCHER

Está assoreado...

ANA FLÁVIA MOREIRA

Exatamente! Assoreado... e é onde o gado costumava beber. Então você desarticula toda a economia local, porque o gado não pode mais beber dessa água e ele tem que beber da água que a família bebia. Na foto anterior, você tem a imagem de uma bica, os dois córregos com água suja, e o senhor dessa propriedade estava tendo que usar aquela bica que está ali no meio; isso paralisou a produção de doce dele, que ele levava para o mercado. E ele falou assim: Olha, eles estão me oferecendo eu colocar aqui uma caixa d'água. Mas como que eu vou fazer? Eu vou ter que levar a água pro gado, ao invés do gado trazer a água pra mim!? Quer dizer, desarticula todo o sistema produtivo.

Bom, eu vou passar a palavra para o Marcos. Essa é só uma contextualização para a gente poder dissecar de forma mais precisa como tudo isso também tem seus reflexos no contexto urbano.

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Boa tarde a todos e a todas. Quero reforçar o agradecimento pelo convite: realmente é uma honra estar aqui. Acho que, depois dessa contextualização, fica fácil vocês pressuporem as

consequências não só dos problemas na área rural – toda essa desarticulação do modo de vida de produção dessas famílias –, mas também do processo de chegada de inúmeros trabalhadores para o projeto de mineração.

Aqui estão as datas das concessões das licenças ambientais, só para vocês terem uma noção do marco temporal que estamos utilizando para a análise dos problemas averiguados em campo. Nós fizemos um trabalho denso de entrevistas com moradores locais, com representantes públicos, Polícia Militar, Civil, Secretários Municipais... Para corroborar com a análise e com os dados coletados nessas entrevistas, a gente buscou também alguns dados oficiais: IBGE⁵, DATASUS⁶, Fundação João Pinheiro, a própria Polícia Militar de Minas Gerais, que tem dados interessantes, REDS... Enfim, a gente buscou mostrar graficamente um pouco desses problemas que estavam ocorrendo no contexto urbano de Conceição do Mato Dentro.

Só para vocês terem uma ideia, como a Ana já antecipou aqui, o mineroduto teve a licença prévia e a licença de instalação concedidas antes da primeira licença dada à mina. Então, quando a mina ainda estava formalizando o seu processo de licenciamento, você já tinha a licença de instalação para o mineroduto. Ou seja, o mineroduto já estava

sendo implantado... E aí a gente pergunta: de que vale um mineroduto sem uma mina, sem um porto? A pressão foi muito forte, nos órgãos estaduais e nos órgãos ambientais, para que essas outras licenças fossem concedidas.

Nesse contexto, em que você tem a concessão da licença prévia para a mina de céu aberto em dezembro de 2008, e, no ano seguinte, dezembro de 2009, a fragmentação da licença de instalação, que foi subdividida em duas, dado o não cumprimento de condicionantes estabelecidas no licenciamento prévio... - que legalmente deveria subsidiar a viabilidade ambiental do empreendimento -, tivemos novamente condicionantes sendo postergadas. Aquelas que foram cumpridas foram atreladas à licença de instalação 1 e as que não foram cumpridas, condicionadas à licença de instalação 2. Então, assim, você tem a flexibilização do licenciamento, com uma inovação, com a criação de uma nova regra que não existe no marco legal da legislação ambiental brasileira – a subdivisão de licenças.

Só para a gente contextualizar, um marco interessante aqui é o ano de 2008, porque a chegada dos trabalhadores se inicia justamente com o momento da instalação dos empreendimentos. Então, em 2008 você teve a licença de instalação para o mineroduto, e aí se inicia a chegada de

alguns trabalhadores para essa obra, mais especificamente. E, no caso da mina, a partir de 2009 é que você tem a chegada maior de funcionários para trabalhar nessas obras – tanto no mineroduto quanto na mina.

E é curioso porque a população adulta masculina de Conceição do Mato Dentro está em torno de 5.000 adultos – do sexo masculino. E os trabalhadores que chegaram para esse empreendimento eram entre 6.000 e 8.000. Teve uma certa divergência na coleta da informação – nem o município sabe quantos chegaram. O cálculo é mais ou menos entre 6.000 e 8.000 trabalhadores do sexo masculino. Vocês já podem antever aí as complicações da chegada desse número; mais do que dobra a população masculina do município.

O primeiro impacto que muitos mencionaram nas entrevistas, e a gente conseguiu verificar isso in loco, é o aumento do custo de vida, principalmente no preço dos imóveis e no preço dos aluguéis dos imóveis. Você tinha um contexto em que uma casa comum de três quartos era alugada por 1 salário mínimo; pós-chegada da mineração, essa mesma casa não saía por menos de 6 salários mínimos! Isso causou a inviabilização de uma população mais carente, com poucos recursos para poder manter-se em uma moradia digna. E teve

repercussões inclusive para policiais. É curioso: os policiais não queriam trabalhar em Conceição do Mato Dentro, porque eles não davam conta de pagar o aluguel! Teve o caso de oito policiais civis serem despejados e irem morar em áreas de risco. Bom, a gente volta nesse assunto daqui a pouquinho.

E o que a chegada desse contingente de trabalhadores também gera? O município... isso que é o grande problema: muitas vezes os governantes municipais, iludidos com a promessa do desenvolvimento, de uma arrecadação maior para o município, acatam, dão as anuências, às vezes até imploram para os empreendimentos chegarem, mas não preparam seu município para receber esses empreendimentos. Esse que é o grande problema. Então a gente vê muitas medidas mitigadoras que são colocadas dentro do licenciamento ambiental funcionando mais como medidas corretivas; porque, assim que se instala o projeto, aí que você começa a perceber os impactos reais do empreendimento. Ainda mais se você tem um estudo de viabilidade que foi aprovado precariamente. A postergação de uma análise adequada dos impactos implica em seríssimos problemas futuros. Então, na questão da habitação, você tem consequências como o processo de expansão urbana, e não só de loteamentos regulares, mas também de loteamentos irregulares.

Em Conceição do Mato Dentro a gente tem um caso curioso – essa é uma área bem próxima da cidade, onde existe um loteamento regular chamado Bouganville, eu não sei se alguém aqui conhece Conceição do Mato Dentro. Tem esse loteamento Bouganville e tem uma ocupação irregular, mais ao fundo, acho que dá para perceber. São casas superprecárias, de madeira, de papelão, mas que hoje abrigam 600 famílias. A gente fez entrevistas com algumas dessas famílias; são moradores de Conceição do Mato Dentro, a grande maioria, e que não conseguiram mais pagar os reajustes dos aluguéis. É claro que tem pessoas de outros municípios também, porque a população que é atraída não é só a população contratada – os trabalhadores da obra especificamente; mas tem uma população que também tem essa mesma expectativa de geração de emprego. Então, algumas famílias são de outros municípios, até de outros estados também. Mas são pessoas que ocuparam essa área como um primeiro refúgio, oriundo de um primeiro impacto, que foi o aumento do custo de vida. Mas essas famílias, a todo momento, são ameaçadas de despejo – é uma ocupação irregular. E o que é mais curioso, que eles relataram para nós, é que eles estão sendo ameaçados por um despejo de um loteamento regular que está sendo estabelecido para a empresa mineradora abrigar um condomínio onde ela vai alojar alguns trabalhadores. Então eles estão sendo atingidos duplamente pelo mesmo projeto.

Enfim, eu vou tentar ser breve aqui, para tentar cumprir o tempo. A gente tem muitos impactos na área da saúde. Como eu disse, o município não se prepara; muitas vezes o próprio empreendedor não se vê na obrigação de dar essa infraestrutura ao município, preparar o município previamente; ele culpa o governo estadual, culpa o município, delega ao município essa obrigatoriedade, não é? E o que a gente vê é um aumento da demanda que não só prejudica a população local, que já tinha pouca infraestrutura para ser utilizada, mas que agrava os problemas de saúde, de necessidade de atendimento hospitalar, os postos médicos... O que é muito comum, eu acho que vocês devem ter consciência disso, isso não é uma particularidade de Conceição do Mato Dentro, existem vários artigos, vários textos que mostram que cidades de pequeno porte que recebem grandes empreendimentos, você tem quase que uma receita de bolo dos impactos aí. São sempre os mesmos, sempre acontecem das mesmas formas, é claro que com alguma particularidade das localidades, mas a repercussão desses impactos é muito parecida em todos os municípios que recebem empreendimentos de grande porte.

Nós tentamos buscar alguns dados oficiais para poder ilustrar os dados que nós coletamos nas entrevistas. A gente pode ver que houve uma demanda, sim, de alguns atendi-

mentos específicos: pré-natal, doenças sexualmente transmissíveis, atendimentos a profissionais liberais, como fisioterapeutas, psicólogos... E vocês podem ver pelo IBGE⁵ – aqui a gente está trabalhando com o marco de 2008 – como esses números ampliam a partir de 2008. E a infraestrutura não se altera. Eu peguei alguns dados sobre a quantidade de estabelecimentos; o único tipo de estabelecimento que teve uma certa ampliação foram os consultórios particulares. O número saltou de 2 em 2008 para 10 em 2013. Postos de saúde... o DATASUS⁶ tem esse dado, parece até que teve um crescimento, mas a própria Secretária de Saúde nos alertou que o município, na verdade, tem 3 postos de saúde e 20 pontos de atendimento, que deve ser bem mais precário do que um posto de saúde, não é? Equipamentos também, da mesma forma. Você tem certo acréscimo nos equipamentos odontológicos e de diagnóstico por imagem, mas aqueles de manutenção da vida se mantêm os mesmos.

Bom, agora, um dado que é muito preocupante e que deixa qualquer pai e mãe de família de cabelo em pé são os nascimentos; a gravidez, principalmente de adolescentes. A gente pegou um dado para comparar Conceição do Mato Dentro com Minas Gerais. Até 2008, a característica do município de

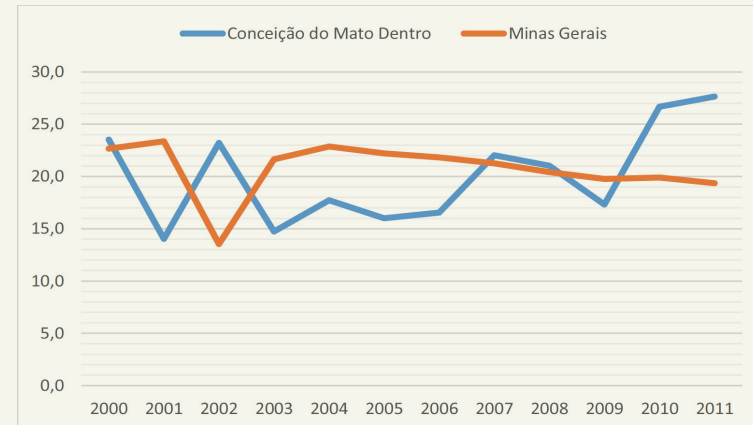
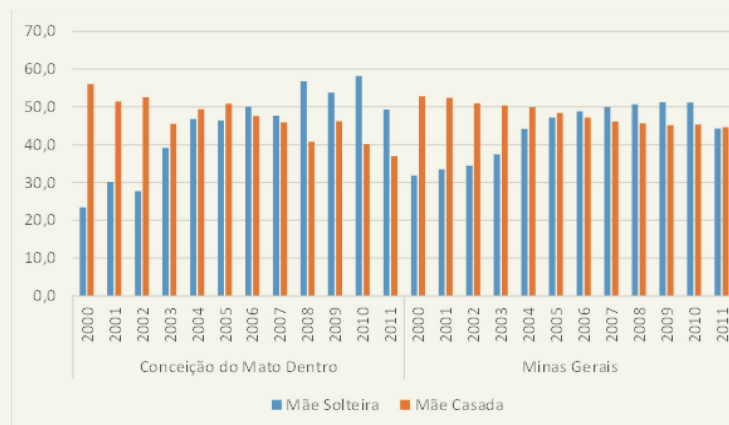
⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁶ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – SUS.

Conceição do Mato Dentro era muito similar ao que acontecia no estado de Minas Gerais. Você tem pós-2005, tanto em Minas Gerais quanto em Conceição, um número de nascimentos maior entre mães solteiras. Aqui em azul são as mães solteiras; em laranja, as mães casadas. Houve essa mudança no perfil do nascimento das crianças. Só que em Conceição do Mato Dentro esse dado dá um salto para mais de 10% do que acontece em Minas Gerais. Então, seguiu a tendência do estado, só que foi um salto bem mais astronômico. Só para vocês terem uma ideia, enquanto há uma tendência nacional e estadual de as mulheres terem filhos com uma idade mais avançada, em Conceição isso é o contrário. Em laranja a gente tem o dado para Minas Gerais, mostrando essa tendência de queda pós-2004, e em Conceição esse dado crescendo. Isso aqui é o percentual de nascimentos de crianças para gestantes menores de 20 de idade. É só para mostrar mesmo como que essa tendência de mães adolescentes vem diminuindo em Minas Gerais e no Brasil, e Conceição seguindo a tendência contrária. Aqui, o número das mães mais velhas, tanto para Minas quanto para o Brasil, se ampliando, e para Conceição ele vai diminuindo.

O resultado disso, até a Marta mencionou aqui o jornal O Tempo, essa é uma matéria do jornal O Tempo, a consequência é esta: você tem trabalhadores que chegam com

promessas diversas, trabalhadores que fazem parte de um universo desconhecido, enigmático, que chegam com promessas de trazer uma vida melhor para aquela nova companheira ali do município, promessas essas que muitas vezes são frustradas. Essa aqui é uma adolescente que teve um filho, e assim que o filho nasceu, o pai – um trabalhador – sumiu. Então fica um quadro de inúmeras mães adolescentes abandonadas no município.



Bom, existem também algumas questões relacionadas a problemas na educação. Eu mencionei aqui, de forma mais geral, mas vamos trabalhar um pouquinho os dados mais especificamente. A partir de 2007 – eu peguei 2007 porque era o período anterior à chegada da mineração –, havia 20 escolas municipais na área rural e, para o ano de 2012, tem-se o fechamento de 10 escolas! Na área urbana, o fechamento de 4 escolas municipais! Estadual, teve uma escola estadual na área rural que foi fechada. Segundo a Secretária de Educação, isso é uma consequência da emigração das pessoas da zona rural para a cidade. Mas essa emigração é causada por diversos motivos. Não é só aquela busca pela qualidade de vida, empregos... mas também a chegada de um projeto minerário que inviabiliza a permanência dessas pessoas em suas áreas, em suas terras. Como a professora Ana Flávia mencionou aqui, a montante de um rio que é utilizado por diversas famílias

a jusante, se você tem uma alteração na qualidade daquele rio, você compromete a vida dessas famílias que dependem daquele rio; às vezes dependem como única fonte de consumo, humano inclusive. Então, como que você dá condições para aquela família permanecer naquele local?

Você tem uma emigração muito forte de jovens, movidos também por essa esperança de uma vida melhor na cida-



O pai de João Miguel, do Ceará, foi embora logo após saber que Jaqueline estava grávida

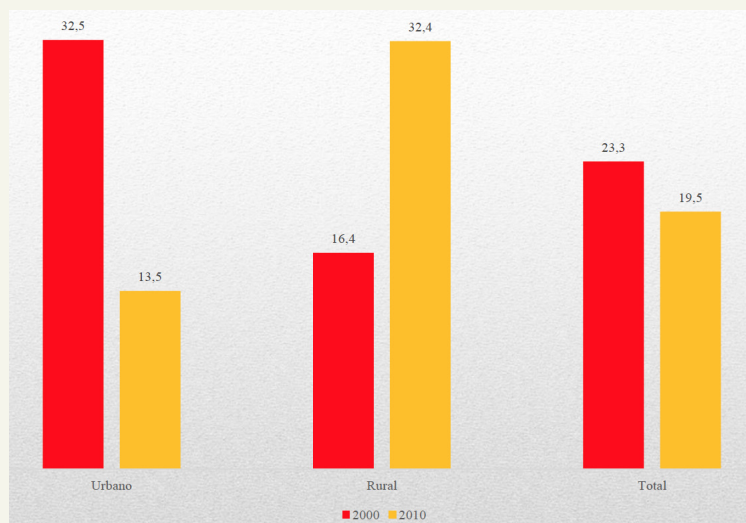
de, de mais empregos, então você tem um abandono dos mais velhos, que vão permanecendo no campo, continuam no campo. Dificulta também a vida desses mais velhos, porque antes eles contavam com a mão de obra familiar,

principalmente dos mais jovens para trabalhar na roça; e os mais jovens agora não estão mais lá para ajudá-los.

Então, só para vocês terem uma ideia, esse é o índice da taxa de analfabetismo no município para pessoas maiores de 15 anos.

O vermelho representa o ano de 2000 e o amarelo, 2010. De modo geral, houve uma queda no número de analfabetos acima de 15 anos no município – apesar de ainda ser um número bem elevado, não é, quase 20%! Mas quando você avalia de acordo com a situação do domicílio, você percebe que, nos domicílios urbanos, houve uma queda brusca nesse índice de analfabetismo, mas na zona rural houve um acréscimo. E por que isso? Justamente porque os mais jovens estão saindo do campo. E dessa forma, fica mais clara, mais evidente a situação de vulnerabilidade dos idosos na zona rural. São pessoas com menor nível educacional, que só sabem trabalhar na roça, aprenderam isso desde criança e não sabem fazer outra coisa. Então, quando chegam empreendimentos e delegam a eles como alternativa o reassentamento dentro da cidade, é complicado para eles. Isso é muito complicado. Porque em que eles vão trabalhar? Onde eles vão atuar? Eles não têm escolaridade, não é? Enfim, é só para mostrar um pouco a

situação de vulnerabilidade dos idosos que permanecem na zona rural.



Tem uma situação particular aqui numa comunidade chamada Beco. Essa comunidade está a 4 km da MG-10. Lá existe uma escola municipal, e as professoras são de Conceição do Mato Dentro. Conceição do Mato Dentro está aqui para baixo, 20 km aqui para baixo, para o sul, neste mapa. As aulas têm sido irregulares. Por quê? A professora só vai para a escola se um dos pais vier buscá-la na MG-10, que é onde tem o ponto de ônibus que ela pega de Conceição e desce na MG-10. Esse ponto de ônibus está entre dois alojamentos. Esse clarão aqui são dois aloja-

mentos que uma empresa contratada pela Anglo utiliza para muitos trabalhadores. Então as professoras ficam com receio de passar aqui entre tantos homens, tantos trabalhadores, e elas não fazem esse percurso se nenhum dos pais se comprometer a ir buscá-las. E isso serve também para as famílias que moram no Beco: os maridos não deixam mais as filhas nem as mulheres andarem sozinhas por um caminho que antes elas faziam tranquilamente, a pé, sem qualquer ameaça, sem qualquer perigo.



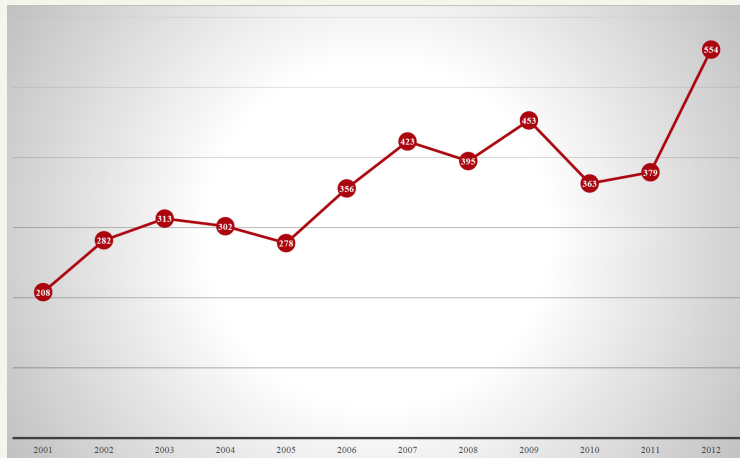
Essa situação tem proporcionado também o fechamento de algumas escolas na zona rural, e a concentração dessas escolas na zona urbana tem trazido também consequências com relação ao transporte dessas crianças. Então você tem uma demanda maior de transporte escolar; você tem casos de algumas famílias que foram reassentadas,

em que as crianças têm que percorrer alguns quilômetros para chegar ao ponto mais próximo da van, para a escola buscá-las; e você tem também uma dificuldade da própria Prefeitura na contratação de motoristas para esse serviço, porque muitos dos motoristas também estão preferindo... motoristas que às vezes já eram até concursados no município, estão preferindo trabalhar para a mineradora, que tem salários maiores. Isso tem dificultado a contratação pelo município de profissionais para área do transporte, para hotelaria, para serviços de cozinha, de faxina, enfim, para serviços gerais.

Bom, outro aspecto é a questão da segurança. Esse é o que causa maior espanto no município, um município que tinha um histórico de cidade pacata, tranquila, do interior de Minas Gerais, e agora vive uma transformação completa. Inclusive, quando nós estávamos lá fazendo um trabalho de campo, em julho de 2013, o Banco do Brasil foi assaltado e com reféns – reféns foram levados. Foi a primeira vez que o banco havia sido assaltado. Então você tem um aumento nesses números de criminalidade, que eu até trouxe aqui. Eu peguei esses dados com a própria Polícia Militar. De maneira geral, os crimes aumentaram vertiginosamente a partir de 2008. Se você analisa um pouco mais estes dados, a taxa de crimes violentos, por exemplo, de

2002 a 2004, de 2005 a 2007, de 2008 a 2010, o quanto essa taxa se amplia no município.

Os primeiros gráficos apontam os índices de criminalidade de uma maneira geral, abarca todas as naturezas de crime. Então a gente destrinchou aqui alguns destes dados. Furtos e roubos – vejam como que ele cresce a partir desse marco temporal que estabelecemos. Desse furtos e roubos, mais da metade se refere a furtos e roubos às residências. O policial alegou que as pessoas estão comprando mais aparelhos eletroeletrônicos – isso está atraindo mais assaltantes. Mas também existem furtos e roubos na zona rural. É impressionante o quanto esse índice aumentou. Muitos também pelo boato... tem um boato na cidade de que as pessoas estão recebendo vultosas indenizações da mineradora e que guardam as indenizações debaixo do colchão. Então isso também tem levado a uma série de furtos e roubos às residências na zona rural. Crimes de trânsito – desde atropelamento, dirigir embriagado, sem documentação, a grande maioria desses números é atribuída aos veículos da empresa, às caminhonetes da empresa. E o uso de entorpecentes – que cresce não só porque a clientela aumentou



também, mas porque você tem condições de trabalho que alguns estudos mostram que levam os trabalhadores a buscar drogas lícitas, como álcool, mas também ilícitas, para amenizar aquelas condições. Em julho mesmo – que foi um mês emblemático, não é, de 2013 –, a Montcalm, que é uma das contratadas pela Anglo para recrutar trabalhadores, teve os seus galpões incendiados pelos próprios trabalhadores, que reivindicavam melhores condições, condições de salubridade inclusive.

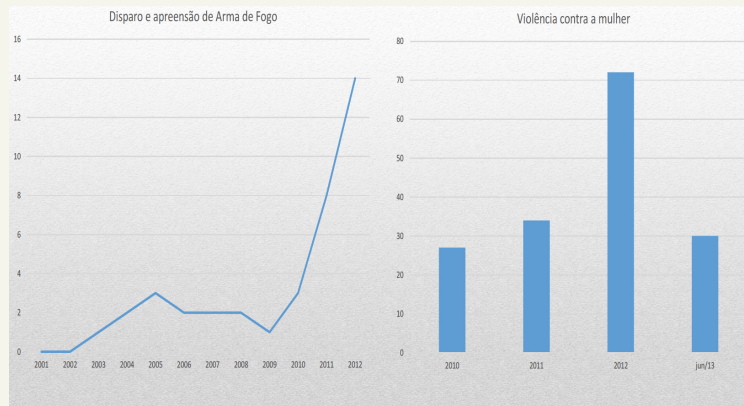
Aqui eu trouxe também uma série de notícias da Folha de São Paulo, do G1, do próprio Ministério do Trabalho, do jornal O Tempo.

172 trabalhadores resgatados em novembro de 2013

185 em regime análogo à escravidão em abril de 2014

Como se não bastasse, você ainda tem um histórico de trabalhadores que são resgatados por trabalharem em condições análogas àquelas da época da escravidão. Em novembro de 2013 e em abril de 2014, houve duas operações realizadas pelo Ministério do Trabalho, e, ao todo, quase 400 trabalhadores foram resgatados em ambas as operações, o que colocou Conceição do Mato Dentro como o município com o maior índice de trabalhadores em regime análogo à escravidão. Essas são as condições de trabalho que muitas vezes são prometidas e dadas como impactos positivos – são os impactos positivos do empreendimento...

Temos aqui mais alguns dados.



Fonte: REDS. Polícia Militar de Minas Gerais, 2013. Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais, 2013.

Apreensão de arma de fogo, o quanto cresce, e dados também de violência contra a mulher. Esse dado aqui está menorzinho, mas é porque era só até junho de 2013, e já era bem maior do que o dado relativo a 2010. Não consegui essa informação para anos anteriores, foram dados fornecidos pela Polícia Civil e são números via Lei Maria da Penha. Existem casos de estupro, não só casos domésticos, mas também casos relativos a pessoas de fora que agridem mulheres. E o caso da prostituição, que também é uma das consequências da chegada desse número de trabalhadores.

Esse aqui é um panfleto que a gente anexou, um panfleto entregue por um pai de família.



Ele recebeu dentro da cidade de Conceição do Mato Dentro e nos passou esse panfleto indignado com a propaganda explícita. Vocês podem perceber que tem programação para todos os dias. “Segunda: segunda sem lei; terça: um drinque grátis; quarta: noite da lingerie; quinta: chave totalmente liberada” – eu não tenho a menor ideia do que seria isso. “Sexta: show de hora em hora; sábado: sorteio de brindes; domingo: entrada liberada”.

Então o que a gente conseguiu perceber neste trabalho é justamente a falta de preparo desses municípios para receber esse tipo de empreendimento. Você tem a construção de um cenário ideológico, de que o município

tem pouca arrecadação, que existem poucos empregos e você, pela primeira vertente que aparece, o primeiro grande projeto que aparece, normalmente é tido como a redenção daquele município, não é? O salvador da pátria. Ainda mais Conceição do Mato Dentro, que tinha um potencial turístico – e tem ainda, ainda restaram alguns – um potencial turístico enorme. Mas esse potencial muitas vezes não é pensado como alternativa de desenvolvimento. Você tem, na verdade, uma receptividade muito grande dos gestores municipais, dos gestores públicos. Mas não tem um preparo prévio para a chegada desses empreendimentos. Essas são apenas algumas consequências que a gente trouxe para ilustrar aqui.

Bom, o tempo está meio esgotado, acho que a gente pode concluir por aqui e deixar aberto para o debate; a gente pode esclarecer outras questões que vocês colocarem. Obrigado pela paciência de todos.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, eu queria parabenizar vocês dois pelo trabalho, pela pesquisa e também pela apresentação, que conseguiu dar um panorama bem amplo do que foi esse problema que se instalou na cidade de Conceição do Mato Dentro e re-

gião – porque não é um problema só de Conceição, mas daquela região toda, não é? E quero fazer aqui algumas considerações. Peço desculpas a vocês, porque a minha apresentação não está tão bonita quanto à deles, porque eu não tenho essa habilidade com o PowerPoint, mas só colocar alguns aspectos legais.

Primeiro, quando a gente fala de impactos urbanísticos, a gente não está deixando de falar de meio ambiente, não é? O meio ambiente é holístico, ele engloba tanto o meio ambiente natural quanto o urbano, quanto o cultural, e a legislação brasileira, a Constituição Federal, ela trata isso como uma coisa única; os mesmos princípios que se aplicam a um ramo do direito se aplicam a outro.

Então, por isso que eu vou aqui me socorrer da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que é a Lei 6.938, de 1981, que traz alguns conceitos que, a despeito de estar mais em voga no que diz respeito ao meio ambiente natural, se aplicam totalmente ao meio ambiente urbano.

Primeiro é o próprio conceito de meio ambiente, que a legislação diz que é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁷.

⁷ Lei 6.938/1981, art. 3º, inciso I.

Outro conceito que para a gente é importante é o de degradação da qualidade ambiental: “alteração adversa das características do meio ambiente”⁸. Então qualquer alteração, seja no meio ambiente natural ou urbano, traz esse conceito de degradação ambiental, se for uma alteração que prejudique a qualidade de vida.

E o conceito que a gente pode dizer que é o mais drástico é o de poluição, mas que para a legislação recebe o mesmo tratamento da degradação. A poluição seria uma degradação qualificada, “[resultante de atividades que direta ou indiretamente:] prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”⁹.

Se a gente fizer uma análise desses conceitos legais e levar para o caso concreto, a gente não tem dúvida em afirmar que o empreendimento causa degradação ambiental e poluição, no seu grau até máximo, não é?

Bom, e aí eu trouxe aqui o conceito do Hugo Nigro Mazzilli, que é um Procurador de Justiça do estado de São Paulo, e ele fala que meio ambiente é um conceito

⁸ Lei 6.938/1981, art. 3º, inciso II.

⁹ Lei 6.938/1981, art. 3º, inciso III.

[...] tão amplo que permite considerar praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, com base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis ns. 6.938/81¹⁰ e 7.347/85¹¹. Também se incluem na noção de meio ambiente diversos valores integrantes do chamado patrimônio cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, arqueológico, turístico e paisagístico). Contrapõe-se o meio ambiente natural [...] ao arti-

ficial (a interação do homem ao ambiente, como o chamado patrimônio cultural – urbanismo, zoneamento, paisagismo, monumentos históricos, meio ambiente do trabalho etc.)¹².

Isso para a gente enfatizar que, quando a gente fala em defesa do meio ambiente urbano, a gente pode se valer dos mesmos instrumentos legais que a legislação estabelece para defesa do meio ambiente natural.

Bom, e a Constituição traz no artigo 225: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Isso se aplica também no espaço urbano, na qualidade de vida, e isso é um

¹⁰ Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

¹¹ Lei da Ação Civil Pública.

¹² MAZZILLI, Hugo Nigri. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 122.

“bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público” – aí, lá no inciso IV: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, quer seja natural ou urbano, “estudo de prévio impacto ambiental [...]”. Então, isso aqui é o fundamento do licenciamento ambiental, que a gente vê que possui muitas fragilidades, que precisa efetivamente ser adequado.

Aí, a gente vai lá na Resolução Conama¹³ 1/1986, que foi o primeiro ato normativo que dispôs sobre licenciamento ambiental, e no artigo 1º ela já faz essa equiparação. Impacto ambiental, degradação ambiental e poluição, para essa legislação, é tudo a mesma coisa. Então, quando a gente fala em impacto, a gente está falando de dano ambiental, a gente está falando de poluição. E ela traz no artigo 2º uma relação exemplificativa das atividades e empreendimentos degradadores do meio ambiente sujeitos a licenciamento ambiental, mediante elaboração de EIA/RIMA, ou seja, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

Essa relação que eu coloquei ali é exemplificativa porque essa relação não exclui outras atividades e ela goza de uma presunção legal absoluta; ou seja, uma atividade que esteja

¹³ Conselho Nacional do Meio Ambiente.

¹⁴ Art. 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

incluída naquela relação, a legislação estabelece uma presunção absoluta de que ela é degradadora do meio ambiente e que ela precisa passar pelo licenciamento ambiental mediante elaboração de estudo de impacto ambiental.

Bom, o artigo 5º da Resolução¹⁴ traz as diretrizes para a elaboração do EIA/RIMA. E é aqui que começa todo o problema. Por quê? Porque... a gente não vai dizer que é 100% dos casos porque a gente não conhece 100% dos casos; mas em 99,9% dos casos os EIA/RIMAS são mal feitos, são incompletos, não apresentam todo esse conteúdo que a legislação estabelece como imprescindível.

O primeiro de todos e que é o mais desrespeitado: as alternativas; ou seja, quando o empreendedor se propõe a implantar um em-

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber ao Município 161, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

preendimento, vai ao órgão ambiental, ele não pode apresentar só a alternativa que lhe interessa; ele tem que apresentar outras que eventualmente sejam menos viáveis, menos interessantes do ponto de vista econômico – que é o que ele prepondera para ele – e também aquelas alternativas que sejam ambientalmente menos danosas. Mas isso é o que a gente não vê! Normalmente, o empreendedor apresenta uma única alternativa, e todo o trabalho – inclusive do órgão ambiental – é no sentido de sustentar aquela alternativa que o empreendedor apresenta. E ele tem que fazer inclusive um comparativo da situação da não implantação do empreendimento. Por exemplo, o caso de Conceição do Mato Dentro.

Eu não sei se foi feito, porque não conheço a fundo o caso, nunca li o EIA/RIMA, mas o empreendedor teria que falar: Olha, a projeção para a cidade daqui a 10 anos, com a implantação do meu empreendimento, é essa, ela vai estar assim. E se eu não implantar, ela vai estar assim, para que a sociedade como um todo e os órgãos ambientais tenham condições de avaliar se o empreendimento é viável e se ele é até desejável – porque às vezes ele traz até o crescimento econômico, dinamiza a economia, mas os efeitos adversos são tão mais graves que é melhor não fazer. E isso a gente não vê nos estudos, não é?

“Identificar e avaliar os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade”. O que a gente verifica é que, no mais das vezes, eles escondem alguns impactos – e, para não dizer que só tem impacto positivo, eles botam alguns negativos, mas tendem a minimizar os efeitos, dizer que é de curta duração, que tem jeito de remediar, que você pode mitigar... Na verdade, o órgão ambiental tinha que ser muito mais rigoroso em relação a isso, não é?

“Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do empreendimento [...]”. Foi o que a Ana falou: normalmente eles tendem a indicar como área afetada uma área bem menor do que efetivamente é, isso no intuito de maquiagem, mascarar os efeitos adversos e também baratear o custo do empreendimento, na medida em que, se eles não estão causando aquele impacto, eles não têm responsabilidade nenhuma por resolvê-lo.

E o conteúdo do EIA/RIMA¹⁵, que eu falei que tem um diagnóstico ambiental, que deve contemplar o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas, e aqui, o que diz respeito a nós é o meio socioeconômico. O uso e ocupação do solo, o uso da água, socioeconomia, ou seja, essas atividades que a economia local desenvolve, que sustentam a vida da população, isso tudo tem que ter avaliado.

¹⁵ Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: (continua)

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente; ou a SEMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

“Análise dos impactos ambientais [...] e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos [...] impactos relevantes, discriminando: os [...] positivos e negativos [...], diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos [...]” – porque, inclusive, alguns impactos vão surgir anos à frente, e se você não tem isso adequadamente indicado no estudo, fica muito difícil fazer esse nexo de causalidade e atribuir àquele empreendedor a responsabilidade. A gente pode citar, por exemplo, casos de indústria de amianto, em que a doença pulmonar dos trabalhadores vai aparecer 20-30 anos depois. Isso tudo é escondido no processo de licenciamento ambiental.

“Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos [...]”. Isso é até uma exigência da legislação. Você tem os impactos, tem que identificá-los e tem que apontar que medidas técnicas podem mitigá-los; e, no caso de ser impossível mitigá-los, indicar as medidas compensatórias. Isso tem que ser estabelecido até para que o órgão ambiental tenha condições de sopesar se compensa autorizar aquele empreendimento diante da implantação daquelas medidas, porque elas podem resolver como podem não resolver. E, por fim, o próprio monitoramento da atividade. Bom, aqui eles já falaram de forma geral o que são esses impactos no meio urbano: mudanças drásticas no

contexto urbano; aumento expressivo da população, da criminalidade; comprometimento do modo de vida local; fechamento de estradas – porque às vezes, quando são adquiridas as áreas pelas empresas, a população tem um caminho que ela usa, estradas rurais, a empresa vai e bota uma cancela e fala: Por aqui não passa mais ninguém, e isso já é um transtorno; a questão do trabalho escravo também; a gravidez precoce; a prostituição – isso tudo já foi falado; pressão por moradia e serviços públicos; poluição por esgoto e lixo; desrespeito aos direitos dos eventuais removidos; desrespeito à própria legislação ambiental e urbanística... Neste aspecto, eu coloquei ali o artigo 41, inciso V, parágrafo único, do Estatuto da Cidade¹⁶, porque desde 2001, quando o Estatuto da Cidade foi editado, foi previsto que é obrigação desses empreendimentos de grande impacto custear a elaboração da legislação urbanística desses municípios, porque na maioria das vezes são municípios pequenos, às vezes não tem nem obrigatoriedade de ter um plano diretor, mas, em razão desses empreendimentos, passa a ser uma hipótese de obrigatoriedade. O município não tem condições de custear, e está lá no Estatuto da Cidade que é obrigação do empreendedor fazer isso. Se o empreendimento dele atingir 10 municípios, ele vai ter que custear a elaboração de legislação dos 10 municípios. Para quê? Para que o município possa se preparar, porque às vezes o município não tem

¹⁶ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: [...]

V-inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

uma legislação de zoneamento, e tudo vai acontecendo muito rápido, e o município vai sendo colhido de surpresa, sem ter tempo de reagir, de se planejar, e aí se instaura um colapso social, que a gente pode dizer.

Bom, então qual seria a atuação do Ministério Público? O primeiro de tudo, começar no licenciamento ambiental para corrigir essas falhas e omissões. Agora, a nossa atuação tem uma limitação, porque nós não temos poder de autoexecutoriedade. A gente manda uma Recomendação para o órgão ambiental e fala: Esse EIV¹⁷ não está bom, esse EIA/RIMA não está bom, tem que complementar. Ele pode acatar ou não; se ele não acata, a gente tem a via judicial, e aí a gente depende dos Juízes, que... a gente não pode dizer que é a generalidade, porque existem bons Juízes, mas a maioria não entende desse assunto, não tem paciência com esse assunto e fala: Lá vem o Ministério Público chato perturbar com esse assunto chato aqui! Então a gente fica na dependência disso.

Esse problema de Conceição, como outros – por exemplo, obras decorrentes da Copa do Mundo, hidrelétricas – ensejaram uma organização interna do Ministério Público que levou à edição daquela Nota Técnica 02/2013¹⁸, disponível na nossa página, no Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade, que traz diretrizes para atuação

¹⁷ Estudo de Impacto de Vizinhança.

¹⁸ Acesso restrito. Disponível em: <https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/atividade-fim/forum-de-resultados-para-a-sociedade/notas-tecnicas/>

e orientação. Depois, se vocês tiverem um tempinho, podem dar uma olhada e ver qual é a orientação da Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, da Cimos, do CAO-Direitos Humanos sobre essa questão – como o Promotor de Justiça deve atuar.

Também no que diz respeito àquela obrigatoriedade que está prevista no Estatuto da Cidade – de ser uma obrigação do empreendedor custear a legislação urbanística –, nós encaminhamos uma Recomendação à Semad¹⁹ para que ela regulamentasse o assunto e incorporasse isso no licenciamento ambiental. Eles nos responderam dizendo que não era caso, porque isso só seria devido nos licenciamentos do Ibama, porque, segundo a resolução Conama 237, quando o impacto é regional, a competência é do Ibama. E considera-se regional incluindo dois estados; mas não deixa de ser regional aquilo que inclui dois, três, quatro municípios também, não é? E com essa argumentação

nós conseguimos convencê-los. Foi criado um grupo de trabalho, nós trabalhamos numa minuta de um Decreto Estadual para regulamentar essa matéria, dizer como seria a incidência, quais seriam os estudos necessários para caracterizar esse impacto no ordenamento territorial. O grupo foi concluído em julho de 2012, e o assunto foi literalmente engavetado.

¹⁹ Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O curioso é que participaram do grupo o Ministério Público; Semad, que é a Secretaria de Meio Ambiente; a Sede, que é a Secretaria de Desenvolvimento Econômico; o Inde, que é o Instituto de Desenvolvimento Econômico, que é encarregado de atrair empreendimentos para Minas Gerais; a Sedru, que é a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, e a Fiemg, que é a Federação das Indústrias. Literalmente, estávamos eu e a Sedru de um lado da mesa; Semad, Inde e Sede do outro lado. E tudo que a gente argumentava em relação à importância dessa matéria, eles falavam: Ah, mas isso vai encarecer o empreendimento, ou Ah, isso vai postergar o licenciamento. Então, a gente verifica que a preocupação deles não é resolver essas questões ou prevê-las com antecedência para encontrar as soluções antes que elas ocorram; é agilizar o licenciamento ambiental ou diminuir o custo do empreendimento. E apesar de o grupo de trabalho ter concluído e não houve efetivamente a edição da norma, nós ajuizamos uma ACP, que está tramitando no Judiciário. Além disso, fizemos, em parceria com a Sedru, um termo de referência, de orientação para elaboração das leis urbanísticas pelos municípios, e isso está sendo feito em alguns municípios do norte de Minas, da região metropolitana e também de Conceição do Mato Dentro – neste caso com certo atraso, porque a licença já havia sido concedida,

não é? Também fizemos alguns TACs²⁰ com alguns empreendedores para elaboração das leis, e outras leis, como o Plano de Habitação de Interesse Social também, para que o município tenha condições de prover moradia para a população de baixa renda. E também temos trabalhado com uma cobrança para os municípios exercerem as suas competências constitucionais no que diz respeito ao ordenamento territorial do solo urbano; que ele passe também a implementar os instrumentos de política urbana, a exemplo do estudo de impacto de vizinhança, da outorga onerosa do direito de construir, porque, infelizmente, os municípios ficam completamente na mão do estado. O que o estado pedir, bem; o que o estado não pediu, o município não tem força para pedir junto aos empreendedores. A gente até recebeu aqui uma Prefeita do município de Açucena, porque ela revogou a anuência que o Prefeito anterior teria dado para o empreendimento lá de Conceição. Ou é da Manabi?

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS: Da Manabi.

MARTA ALVES LARCHER: Da Manabi, não é? E ela sofreu ameaças do empreendedor, ele falou: Olha, se a senhora não der anuência, nós vamos fazer campanha pra senhora não ser reeleita. O empreendedor falou isso para ela. Então a gente vê aí a fragilidade

²⁰ Termo de Ajustamento de Conduta.

dos Prefeitos, e é por isso que a gente precisa capacitar os municípios, dotá-los de instrumentos que os permitam exercer de forma adequada as suas competências.

Uma coisa que o Marcos falou: essa promessa de uma vida melhor, esse canto da sereia que eles levam para os Prefeitos, em muitos municípios a própria população também compra isso, isso é num primeiro momento. Depois que eles conseguem instalar o empreendimento, eles viram as costas totalmente para o município, e os Prefeitos ficam a ver navios. E às vezes pode até haver efetivamente um aumento de arrecadação – até indireta, porque o estado recolhe mais ICMS, aí o município passa a ter um repasse maior. Mas às vezes o município é tão frágil do ponto de vista institucional que ele não tem nem como usar aquele dinheiro. Um caso do qual eu tomei conhecimento, se eu não me engano, de Jeceaba, o município aumentou de R\$ 20.000 para R\$ 200 milhões a arrecadação anual dele, receita própria; e o Prefeito não conseguia nem fazer um edital para construir uma escola! Ele não conseguia fazer edital para fazer uma licitação para fazer escola, tamanha era a carência institucional deles, então... Você vai mesmo em Congonhas, onde houve um salto da arrecadação em razão dos empreendimentos, mas

you não vê uma melhoria na qualidade de vida das pessoas. Na verdade, elas estão vivendo pior do que estavam.

Isso aqui são as diretrizes da política urbana, que necessariamente têm que ser incorporadas ao licenciamento ambiental: o direito a cidades sustentáveis; à gestão democrática da cidade; o planejamento do desenvolvimento da cidade; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários. Nada disso pode ser deixado de lado no licenciamento ambiental.

Bom, era isso que eu queria falar para vocês. Eu acho que a gente falou muito, mas eu vou abrir oportunidade para quem quiser fazer perguntas ou colocações ficar à vontade. Só vou pedir para falar no microfone porque está sendo gravado. Alguém quer fazer?

ANDRÉA

Boa tarde. Meu nome é Andréa. Eu sou arquiteta, sou servidora aqui do MP e trabalho na Promotoria do Patrimônio Cultural e Turístico. A gente verificou que, especialmente na cidade, o tráfego de veículos pesados pelas ruas históricas estava comprometendo totalmente a estrutura dos bens que estão localizados ali, alguns mesmo já estavam interditados – a matriz inclusive ficou interditada por muitos anos, agora está em restauração. Mas o sobra-

do da Prefeitura está interditado, e não que o trânsito seja o único causador, mas ele colabora com a degradação do bem cultural. E a gente verificou também que alguns distritos ali na região, vocês citaram um que é... A gente conhece como Sapo, não é?

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

São Sebastião do Bom Sucesso.

ANDRÉA

Do Bom Sucesso? Inclusive o Sapo vai desaparecer; pelo projeto que eles têm lá, o Sapo vai deixar de existir.

No distrito de Sapo, tem uma capela tombada do século XVIII. Como que pode um patrimônio deixar de existir se existe uma lei federal que fala que patrimônio tombado não pode deixar de existir? E a mesma coisa a gente verificou num outro – não chega nem a ser um distrito, é um povoado, que é o Meloso, ele é pequenininho, e a gente visitou também. Havia dano na capela do século XVIII, tombada. O dano não era nem somente na capela, mas próximo à entrada do distrito tinha o cemitério, onde a população enterrava os seus mortos e onde eles tinham as recordações deles, que estava no olho do furacão. Ou seja, eles nem tinham acesso mais ao cemitério deles.

E o que a gente fica muito preocupada é que, muitas vezes, esses bens culturais, não só o patrimônio material, mas também o patrimônio imaterial – que são as celebrações, as festas, os modos de fazer, ali é a região do Serro, então tem o queijo do Serro – isso muitas vezes é omitido nos processos de licenciamento ambiental. Muitas vezes, essas notícias chegam ao Ministério Público, que pode atuar; mas muitas vezes elas não chegam.

Então é mais para mostrar que também há danos ao patrimônio cultural e que fica por isso mesmo, muitas vezes. É só isso que eu tinha para dizer.

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Conta o caso lá da Fazenda do Laranjo, que o Marcos Paulo descobriu...

ANDRÉA

O caso da Fazenda do Laranjo foi em Pompéu. Era uma pequena central hidrelétrica que alagava uma grande região. Nos relatórios que foram feitos, sobre os impactos ambientais, todos eles omitiram a existência de uma fazenda. A fazenda nem tinha tombamento, mas ela era inventariada e fazia parte do patrimônio da cidade. E o mais importante é que essa fazenda pertenceu a uma senhora

chamada Joaquina do Pompéu, que é uma figura muito conhecida. Não era a fazenda original, não; mas estava nas terras da dona Joaquina, onde os descendentes dela construíram. E essa fazenda ia ser totalmente alagada, ia deixar de existir, e não foi citada a existência dela no relatório de impacto ambiental, nos estudos de impacto ambiental. E através de uma denúncia, chegou para o Dr. Marcos Paulo a existência desse imóvel. Nós fomos lá, visitamos, verificamos que realmente o bem cultural tinha mesmo um valor e que, pela distância que se encontrava do município, não adiantaria muito – ele ficava a 70 km do distrito-sede. Então, ela ia acabar se degradando mesmo. Mas qual foi o acordo que o Ministério Público fez e que, de uma certa forma, foi eficaz do ponto de vista do patrimônio cultural? Fez-se a desmontagem da fazenda, todas as peças foram numeradas, ela foi totalmente desmontada; no sítio onde ela estava foi também feito um trabalho arqueológico – muitos vestígios foram encontrados no local. E ela foi toda remontada no distrito-sede, e a população passou a poder utilizar – aí a fruição do patrimônio cultural. O imóvel passou a ter um uso por parte daquela população – que antigamente não poderia usá-lo – e hoje abriga o Centro Cultural Joaquina do Pompéu. Então além de fornecer um espaço para a população, ali também é contada a história não só da fazenda, mas como da Dona

Joaquina, e passou a ser um local onde a população frequente. E nunca ninguém falou, em nenhum estudo, que existia essa fazenda numa área a ser alagada.

Recentemente chegou também uma denúncia de uma fazenda tombada que seria alagada por uma PCH²¹. Aí nesse caso o Dr. Marcos falou que não tem TAC. Tem que alterar o traçado do projeto.

ADRIANA

O meu nome é Adriana, trabalho com a Dra. Danielle aqui do CEAF²²; sou do CEAF e eu trabalho na equipe do Fórum Global.

Esse caso da Fazenda do Laranjo, eu estudei, preparei um relatório que vai ser apresentado no Banco Mundial, do Fórum Global, como um exemplo de atuação bem-sucedida do Ministério Público em termos de preservação do patrimônio histórico. Eu estudei o caso profundamente, visitei o Centro Cultural Joaquina do Pompéu e estudei a história da Joaquina para isso. E as pessoas vêm falar: Ah, é uma fazenda que era de descendente da Joaquina, mas não têm noção da importância histórica que esse imóvel tem. Para vocês terem uma ideia, a Joaquina do Pompéu praticamente sustentou a família real portuguesa quando a família real veio, em 1808,

²¹ Pequena Central Hidrelétrica.

²² Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

para cá – porque eram 8.000 pessoas e não tinha gado, carne para todo mundo. Ela sustentou. A fazenda dela começava ali na região de Pitangui e ia até Paracatu, que é perto de Brasília. No inventário dela, só éguas eram 9.000!

Essa casa era um bem cultural de extrema importância. E hoje ela está totalmente restaurada no centro de Pompéu, é um museu, tem um teatro... Mas ainda existem problemas. Por exemplo, quando eu fui lá, o coordenador do museu me mostrou uma sala lotada de bens que foram da Joaquina e de descendentes dela que estão todos guardados, porque a Prefeitura não tem condições de comprar vitrines, aqueles balcões com vidro em cima, para colocar os objetos expostos.

MARTA ALVES LARCHER

Tinha então que cobrar do empreendedor, não é?

ADRIANA

Eles até fizeram uma campanha de doação. Mas esse caso é muito interessante; quem quiser ler... quando fui visitar lá, eles me deram... porque fez parte do TAC a edição de livros, eu acho que foram 1.500 exemplares, e aí, quando eu fui visitar, eu ganhei três: um eu deixei para a biblioteca, um ficou comigo porque eu fiz o estudo e o outro está com a Promotora, que também está trabalhando nessa apresen-

tação. Quem quiser ler, o livro está disponível na biblioteca, chama-se Fazenda do Laranjo. Ele tem fotos mostrando a fazenda, a casa na fazenda e depois a casa na cidade. Eu até conversando sobre isso com um... porque a gente acaba virando amigo, não é? O pessoal do Banco Mundial, com quem a gente trabalha no dia a dia, eles falaram que se isso tivesse acontecido nos Estados Unidos, isso teria virado um filme! Você tirar uma casa de 200 anos de idade de um local e simplesmente construir a casa de novo em outro lugar, preservando totalmente, com certeza...

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Numerar cada pecinha dessas...

ADRIANA

É... Foram contratados arqueólogos, sociólogos, historiadores para fazer isso tudo.

MARTA ALVES LARCHER

E o custo disso? Ficou muito caro?

ADRIANA

Eu não sei, mas eu sei que o valor... Talvez a Andréa saiba melhor que eu...

ANDRÉA

Tem um processo...

ADRIANA

Eu sei que o valor de indenização que pediu foi altíssimo, e se a empresa topou isso, quer dizer que é mais ou menos compatível com o valor que foi...

ANDRÉA

Na verdade, não é nada para o empreendedor. É quase nada.

ADRIANA

É, eles aceitaram na hora.

ANDRÉA

Na verdade, foram eles que procuraram o Ministério Público para fazer o TAC, porque era interessante para eles fazer, pagar um acordo...

MARTA ALVES LARCHER

Ficaram com medo, de repente, de alguma ação que suspendesse o licenciamento.

ANDRÉA

Exatamente.

ADRIANA

Acho que chegou a ter uma liminar que suspendeu.

MARTA ALVES LARCHER

É?

Mais alguém quer fazer alguma colocação?

JOSÉ AUGUSTO

Boa tarde. Meu nome é José Augusto, trabalho na Coordenadoria de Habitação e Urbanismo com a Dra. Marta. A minha pergunta é para o Marcos. Marcos, você tem uma previsão de quanto tempo ainda essa mineradora vai ficar lá em Conceição do Mato Dentro e, porventura, você tem alguma posição se existe já alguma medida mitigatória para compensar o dano que ela está causando na região?

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Bom, parece que período máximo para a exploração dessa mina é de 40 anos.

LUIZ AUGUSTO

Nossa!

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Nem é tanto assim, não é? Na verdade, todos os... Existem

projetos de ampliação. A Serra da Ferrugem, por exemplo, foi destombada para poder dar lugar à mineração. Então, você tem esses recursos também, que são utilizados. E essa frente de mineração está avançando ali pela Serra da Ferrugem, Itapanhoacanga, que é um distrito também de Conceição, e vai até Serro. Então, esses 40 anos podem ficar para essa mina, especificamente de Conceição.

JOSÉ AUGUSTO

Ou seja: de 2010 agora até 2050?

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

É. Em 2050 já se exaure tudo que poderia ser explorado ali, inclusive um ferro de baixíssima qualidade. O minério é uma das formas de viabilização da exploração desse empreendimento. Ele diminui o custo do transporte e faz aquele minério, que é pobre em termos de ferro, ser viável economicamente.

MARTA ALVES LARCHER

E tem o volume de água envolvido nisso.

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Nossa! Esse é outro problema... O Rio do Peixe, que vai ser o fornecedor da água utilizada – não só para a

planta de beneficiamento, mas também para o transporte do minério – está numa bacia já bastante comprometida, a bacia do Rio Santo Antônio, com vários empreendimentos hidrelétricos, vários empreendimentos utilizando outorgas de uso da água... E esses efeitos cumulativos, sinérgicos não são de fato considerados.

MARTA ALVES LARCHER

Estima-se... o número que eu vi, a água que vai ser usada para transportar o minério atenderia uma população de 200.000 habitantes. Aí só não ficou claro para mim se isso seria na vida toda do empreendimento ou se seria por ano, ou mês... não sei.

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Ah, deve ser mais...

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Acho que é mais.

MARTA ALVES LARCHER

É, deve ser bem mais, né? E isso já deve ter provocado inclusive desaparecimento de nascentes, não é?

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Bom, e quanto à proposta de mitigação futura, todo projeto, os estudos de impacto ambiental, ele prevê também esse projeto executivo do... fugiu o nome agora.

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Descomissionamento.

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Descomissionamento! Bom, a gente fica receoso quanto a esse projeto, porque nem os impactos mais plausíveis, mais evidentes que poderiam ocorrer – até nós leigos sabemos dos impactos que podem acontecer –, eles não estavam contemplados nos estudos de impacto ambiental. Então...

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Porque o dano é enorme, não é?

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Sim. Mas existe, não é? Eu nunca avaliei, nunca estudei como é realmente esse projeto de descomissionamento, mas...

ANDRÉA

Do Patrimônio Cultural, o Dr. Marcos Paulo já fez um TAC com a Anglo e vários projetos de restauração de bens culturais que estão envolvidos vão ser financiados pela Anglo. Então, na verdade, foi uma intervenção do Ministério Público.

MARTA ALVES LARCHER

Alguém quer fazer mais alguma pergunta?

LUCIANA

Meu nome é Luciana, eu trabalho na Procuradoria de Difusos e Coletivos, e eu queria saber o seguinte: se tem uma conta real – não real, porque é impossível –, mas o que parece é que a conta macroeconômica é sempre negativa para o município, não é? Parece, nesse quadro, e eu acho que é isso mesmo, que a conta macroeconômica do empreendimento é sempre negativa.

MARTA ALVES LARCHER

Se você englobar saúde, piora da qualidade de vida, de repente algumas doenças associadas que não se colocam naquela conta, geralmente é negativo.

LUCIANA

É, para o município... eu não sei para o estado, porque

eu não consigo, eu não sei te dar a conta dos valores econômicos disso. Mas me parece que, desse ponto de vista, para o município é desastroso, é sempre negativo! Gera mais um débito do que um ganho.

LUCIANA

É, isso teria que vir de alguma maneira, porque isso também entraria na viabilidade do empreendimento como justificativa de interesse público, que é o que se justifica atualmente em matéria de direito ambiental. Podemos esquecer...

MARTA ALVES LARCHER

Deixa eu só contar um caso em que eu atuei em Nova Lima – que não é tão longe, não é? Aquele empreendimento imobiliário da Odebrecht, o Vale dos Cristais, que foi licenciado no estado como um empreendimento residencial unifamiliar. Então toda a infraestrutura do loteamento foi concebida, dimensionada para que só casas existissem no local, casas de uma família só. E aí a legislação urbanística do município foi alterada, o plano diretor, e o zoneamento novo permitia a construção de residenciais multifamiliares. E a legislação de Nova Lima é curiosa, porque ela estabelece o mínimo; ela não estabelece o máximo. Então o empreendedor tem que construir no mínimo 5 andares;

no máximo é o quanto ele quiser. E aí, se valendo dessa legislação, eles foram construir um prédio, na verdade um complexo, várias torres, numa área em frente àquele loteamento do Jambreiro. E houve uma mobilização muito grande dos moradores: Espera aí, isso aqui era residencial unifamiliar! E aí nós ajuizamos uma ação, conseguimos uma liminar e eles vinham com o argumento: Ué, mas a legislação permite! Eu falei: Ótimo que a legislação permite, mas a infraestrutura não comporta. E não foi isso que você licenciou! Então agora você vai lá no estado e pede uma ampliação do seu empreendimento e você vai ter que fazer toda a infraestrutura necessária pra comportar esse adensamento que você está pretendendo colocar lá. Aí eles fizeram a reformulação do projeto – eles chamam de master plan – fizeram um novo master plan e vieram mostrar para a gente. Está bom assim para a senhora? Eu falei: Não sei, eu não sou o órgão ambiental. Dá entrada lá no EIA/RIMA; depois que estiver lá tramitando, eu vou ver o que vocês pretendem. E eles fizeram um maquiamento dos impactos e não estavam pretendendo ampliar infraestrutura nenhuma! A questão do esgotamento sanitário, que naquela região é muito crítica, porque a ETE²³ não comporta mais – já está trabalhando além da capacidade – a proposta deles era construir uma ETE para cada prédio. Aí eu falei: Mas quem é que vai dar ma-

²³ Estação de Tratamento de Esgoto.

nutenção nisso? É difícilimo você dar manutenção numa ETE; você precisa de equipe especializada, você tem que colher amostra para ver se a ETE está funcionando, e isso, para o cidadão comum, que mora no apartamento dele, em regime de condomínio, é inviável. Não, vocês vão ter que construir um sistema interligado ao sistema municipal. E a concessionária vai ter que cuidar disso. A questão do trânsito também não tinha proposta nenhuma. A projeção deles era de mais 15.000 usuários diários na via, sem nenhuma proposta de ampliação do sistema viário. E aí a gente foi fazendo esses contrapontos na audiência pública, questionando isso e recomendamos a revisão dos estudos, dos investimentos, e ele pediu uma reunião comigo. Aí ele virou e falou assim: Doutora, mas isso que a senhora está pedindo vai inviabilizar o meu empreendimento economicamente. Eu falei: Então não faça! Se não é viável economicamente tudo que tem que fazer para atender a legislação, então não faça. O que a gente não pode é deixar de pedir o que a legislação exige para que você possa ganhar dinheiro e ser viável economicamente. Então todos esses subterfúgios que eles usam, escondendo, é porque, na verdade, eles querem baixar o custo do empreendimento. É por isso.

Alguém quer fazer mais alguma pergunta?

Então, eu vou passar aqui para os nossos palestrantes fazerem as suas considerações finais.

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Bom, eu queria mais uma vez agradecer e fazer só alguns comentários sobre algumas coisas que foram faladas.

Uma das coisas que eu acho fundamentais, como a Marta lembrou, de como os EIA/RIMA são mal feitos. Eu acho que há uma coisa de princípio aí, que é o fato de que os próprios empreendedores contratam uma equipe que produz um saber e, na verdade, é um saber que deveria ser um saber do Estado, capaz efetivamente de fazer avaliações minimamente condizentes com o quadro da realidade.

Acho que foi a própria Marta que comentou, e no caso de Conceição isso aparece de forma gritante, como que, com os impactos subdimensionados e não reconhecidos, o avanço do licenciamento provoca uma dificuldade imensa, depois, de você fazer com que o empreendedor reconheça a responsabilidade dele sobre a realidade local.

No caso de Conceição, a gente teve a produção de um relatório, por uma empresa de consultoria, chamando tudo isso que nós estamos falando aqui de impactos supostos. Quer dizer, todos os efeitos que a população vem efetivamente denunciando foram desqualificados como impactos que são simplesmente supostos e que não se teria provado que efetivamente a falta de água da comunidade chamada Água Quente foi devida ao empreendimento, enfim... Isso por um lado. Por outro lado, medidas mitigadoras que chegam a ser risíveis. Eu vou até pedir para o Zucarelli me corrigir se eu estiver errada. Neste ano, a gente fez uma avaliação em que, por exemplo, com relação à questão da segurança, a medida mitigadora foi a doação de uma viatura para a Polícia Militar e a doação de uma viatura para a Polícia Civil! Quer dizer: que significado tem uma medida dessa diante desse contexto que a gente está trazendo aqui?

No mais, eu achei perfeita a lembrança do patrimônio cultural e inclusive eu acho que isso está na ponta da discussão efetivamente, no contexto dos licenciamentos ambientais. Eu estive recentemente numa oficina do Iphan²⁴ aqui em Minas, e isso está sendo discutido nacionalmente, na verdade, uma preocupação muito grande, não só com relação ao patrimônio histórico, edificado, mas também ao patrimônio imaterial. O pa-

²⁴ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

patrimônio imaterial tem uma outra lógica, completamente diferente. A gente se depara, nos EIA/RIMAs mais uma vez, com frases, por exemplo, que eu acho antropológicamente absurdas, tipo assim: Não há patrimônio imaterial nessa região. E eu digo: Mas como não há, se a própria noção de patrimônio imaterial está alicerçada em algo chamado de referências culturais? Quais são as referências culturais dessa população? Por que que o cemitério local não é uma referência? É uma referência cultural fundamental, importante para as pessoas!

No caso de Conceição mesmo, uma das estradas atalhadas pelo empreendedor foi uma estrada de cavaleiros utilizada há 200 anos, da época do ouro! Então são questões importantes.

Muito bem lembrada a questão da legislação, dos planos diretores. Eu me lembrei não só do caso de Conceição, que é essa questão vai-e-vem, vai-e-vem, mas também do caso lá do norte de Minas, porque isso também está colocado. E, mais uma vez, só que essa questão de você já ter um contexto, por exemplo, em que você pode inclusive introduzir mudanças ou fazer uma legislação que vá não resguardar, na verdade, os direitos a uma cidade justa, digamos assim, mas muito mais

facilitar... igual o Marcos mencionou, o destombamento da Serra da Ferrugem, que era a nível municipal; mudanças que vão no sentido, mais uma vez, de flexibilizar e facilitar, digamos assim.

Bom, e gostaria, enfim, de agradecer mais uma vez a oportunidade.

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

A questão da flexibilização, eu acho que é um grande problema, um grande problema que nós enfrentamos. A legislação, ela existe e é boa. Não acho que deveria mudar a legislação. Eu acho que ela deveria ser cumprida. Esse que é o nosso problema: as condicionantes, a postergação de questões que deveriam ser abordadas lá no estudo de viabilidade. Ali a gente começa a... Dentro do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais, a gente trabalhava, a gente trabalha ainda, com assessoria também, em algumas comunidades, e a gente brincava muito, usando uma linguagem com comunidades rurais lá no Vale do Jequitinhonha, a gente falava: Licenciamento é assim: deu a licença prévia, é a mesma coisa que abrir a primeira porteira, acabou! É difícil de segurar a boiada depois que você abre essa primeira porteira. E essa primeira porteira dentro do licenciamento, o que é? É uma análise adequada do que o empreendimento vai causar, principalmente no futuro. É aí que você vai poder medir, valorar ou

valorizar o que você tem, as alternativas; porque as alternativas também são colocadas só em termos do mesmo projeto. Cogita-se uma hidrelétrica aqui; a alternativa é: Ela pode ser aqui ou ali, mas não se pensa em projetar uma eólica, uma solar ou mesclar três tipos diferentes; essas alternativas não são colocadas. Então essas alternativas realmente não são cumpridas. As etapas do licenciamento também não são cumpridas, elas são postergadas a todo momento, flexibilizadas; ao mesmo tempo em que elas são rígidas, de alguma forma são flexibilizadas também. A condicionante agora virou um instrumento normal. Agora é normal se colocar condicionante; tem-se como um instrumento normal.

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Com 350 condicionantes, quer dizer que o empreendimento é impossível, não é? Porque, como é que você vai conseguir fazer alguma coisa se você tem que cumprir 350 condicionantes?

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

Belo Monte, Usina de Belo Monte, que é uma usina supercomplicada, acho que tem 60 condicionantes. Mas número também não é sinônimo de impacto. Enfim, eu acho que a gente deve ficar atento ao cumprimento da legislação e à não postergação daquilo que se exige, que seja feito nas suas devidas etapas.

Agora, a Ana lembrou bem essa coisa da produção do saber, o quanto que o Estado precisa fazer isso, para poder pesar depois o que é melhor, o que é pior. Tem um estudo, eu não sei dar muitos detalhes sobre ele, mas é do professor Barbieri, do Cedeplar²⁵, da UFMG, ele trabalha com essas projeções, eu esqueci o nome dessas análises...

ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

É uma análise de planejamento regional, na verdade.

MARCOS CRISTIANO ZUCARELLI

É. Uma análise de planejamento regional em que ele vai pesar índices. Ele trabalha muito com questões de IDH. Mas se você trabalhar, por exemplo, também com questões de índices Gini – que mede a distribuição de renda –, a gente vai ver, por exemplo, que os municípios, os maiores arrecadadores de CFEMs²⁶, por exemplo, no estado de Minas Gerais, no índice de desenvolvimento humano, que contempla a renda, ele vai lá na estratosfera, não é?

Mas, se você for medir a distribuição de renda, acho que há um outro parâmetro que pode ser utilizado e que nos dá uma visibilidade melhor de qual desenvolvimento é esse. Os maiores municípios arrecadadores no estado de Minas Gerais – Itabira... não sei a ordem direitinho, mas Itabira, Nova Lima, Sarzedo, Jeceaba... Será que esses

²⁵ Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.

²⁶ Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

municípios realmente são desenvolvidos? Qualidade de vida desses moradores? Itabira passa por um processo de rodízio de abastecimento de água constante, poeira, várias denúncias de moradores, enfim... Congonhas... São os municípios, os grandes arrecadadores de CFEM. É um estudo interessante, acho que se vocês entrarem no site do Cedeplar, eu sei que ele é acessível, está disponível; eu não sei citar aqui por qual nome vocês devem procurar, mas se procurarem essa pesquisa do professor Barbieri, acho que pode ajudar nessa questão mais macro.

E, mais uma vez, muito obrigado a todos. Espero ter contribuído de alguma forma ao trabalho de vocês.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, a gente é que agradece. Eu achei muito importante a apresentação de vocês. É claro que a gente não quer dar nenhuma receita de bolo aqui, dizer que vai ser fácil, porque a gente sabe que não vai. Inclusive porque tem aí a força do poder econômico. E, inclusive, algumas ações civis públicas que o Ministério Público ajuíza são muito mal vistas, às vezes até pela população local: Ah, quer impedir o desenvolvimento, não quer que a gente tenha emprego; pelo poder político também, porque essa promessa do desenvolvimento econômico ainda tem muita força no imaginário popular. Mas a gente precisa se informar e saber que não é bem assim!

Queria agradecer a presença de vocês, passar o certificado e também o material aqui produzido pelo Ministério Público – são livros aqui do nosso CEAF. Agradecer e contar com vocês no apoio técnico. Muito obrigada. E obrigada também a vocês que estiveram aqui.

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR JOSÉ
CARLOS DE FREITAS - DIREITO À CIDADE - NA SEDE
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS NO DIA 26/09/2014

LUCIANO BADINI

Boa tarde a todos! É uma satisfação revê-los, reencontrá-los, e num momento que é um momento muito interessante, porque no início deste ano nós tivemos uma reunião com a Dra. Marta – foi no início deste ano já ou no ano passado, Marta? O tempo tem passado rápido demais. Minha mãe já dizia: A vida é um sopro de tempo. A gente não percebe as coisas passarem. Então, nós iniciamos no ano passado o ciclo de Encontros de Habitação e Urbanismo: Direito à Cidade. Foi uma proposta que veio da minha amiga querida e coordenadora estadual de Habitação e Urbanismo, Dra. Marta Larcher, que trouxe essa demanda para o Centro de Estudos¹ para que nós pudéssemos ter um formato diferente de ação educacional; para que nós pudéssemos ter uma pauta de temas afetos à área de meio ambiente urbano e tivesse um interesse institucional, tanto dos membros quanto dos servidores, para que pudéssemos discutir, fazer uma apresentação e discutir abertamente temas que nos são muito caros, que nos são absolutamente relevantes.

¹ Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Ceaf.

Até discutimos onde esses encontros seriam realizados, Dr. Zé Carlos, e fizemos até a opção de fazê-lo aqui no Ceaf, na nossa sala de treinamento – o curso de formação de Promotores é nesta sala. E faríamos aqui até porque, primeiro, nós gostaríamos de gravar essas ações educacionais, disponibilizar essas ações educacionais na escola institucional. Nós temos colegas aqui do interior, colegas que têm participado –, mas, essencialmente, através da certificação com o interior, o colega e o servidor do interior têm a oportunidade de ter acesso a essa informação. E as palestras têm sido postadas com um acesso muito grande por todo o estado de Minas Gerais. E eu já até pedi à nossa amiga Marta para que fizéssemos uma publicação, porque os debates e o que foi produzido nestas oficinas foram tão ricos, que eu acho que nós não poderíamos deixar sem uma consolidação numa publicação oficial da instituição.

Então, nós encerramos hoje este ciclo. Numa conversa prévia agora mesmo, a Marta já me falou: Olha, tenho projeto para o ano que vem, nós vamos conversar para trazer uma... e sempre com esse formato, que é um formato absolutamente inovador. Quando se iniciou o formato na área de urbanismo, várias outras áreas de atuação institucional, áreas igualmente relevantes e que integram o planejamento estratégico, metas estratégicas na instituição... nós passamos a ter demandas

absolutamente semelhantes. Porque esse formato permite o diálogo, permite que as ações educacionais não sejam ações meramente formais, em que nós não temos uma apreensão do conteúdo que foi discutido, e mais do que isso: que nós possamos construir uma nova forma de atuação institucional.

E para nossa honra e extrema satisfação, nós recebemos hoje, aqui, um dos grandes Promotores de urbanismo deste país – considero seguramente que ele está no rol desses grandes Promotores, um Promotor que atua na área de habitação e urbanismo da comarca de São Paulo, da capital, desde mil novecentos e...?

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

1992.

MARTA ALVES LARCHER

O tempo que eu tenho de MP!

LUCIANO BADINI

1992. Evidentemente, nós tivemos nesse período de mais de 20 anos uma mudança das nossas cidades e uma mudança da atuação institucional.

E eu queria agradecer muito, em nome do Ministério Público, em nome do Centro de Estudos e da Procuradoria-Geral de Justiça, a presença do Dr. José Carlos de Freitas, que é o primeiro Promotor-Geral de Habitação e Urbanismo da capital de São Paulo; especialista em direitos difusos e coletivos da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo; professor convidado nos cursos da Escola Superior da Advocacia, da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, da Escola Superior da Magistratura de São Paulo, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo e agora do Ministério Público de Minas também. Por favor, aceite esse convite permanentemente.

Dr. Zé Carlos, é uma honra tê-lo aqui, muito obrigado. Eu vou me assentar junto com os colegas para assistir à palestra e passar a palavra para a nossa amiga querida – e, mais uma vez, agradecendo e parabenizando muito a Marta pela brilhante iniciativa e pela ideia, que eu acho que deu um novo rumo à formatação das ações educacionais do MP de Minas. Obrigado.

MARTA ALVES LARCHER

Boa tarde a todos. Queria agradecer inicialmente ao Dr. Zé Carlos pela disponibilidade de estar aqui conosco.

Desde a criação, Dr. Zé Carlos, da Promotoria Metropolitana, em 2007, como o Badini mencionou, eu acalento o sonho de trazer o senhor aqui para conversar com a gente. Houve uma oportunidade, em que foi feito o convite, mas, por problemas na agenda do Dr. Zé Carlos, não foi possível. E a gente veio trabalhando esses anos todos – desde 2007 que eu estou à frente da coordenação, primeiro da Promotoria Metropolitana, e, desde 2010, da coordenadoria estadual –, e sentimos necessidade de, vamos dizer assim, dinamizar o estudo do tema com o qual trabalhamos.

Eu estava comentando com o Dr. Zé Carlos que não é um assunto, vamos dizer assim, favorito dos Promotores de Justiça. É meu assunto favorito, eu adoro essa área, não vejo me dedicando tão... Claro que amo o Ministério Público, amo a instituição, acredito no papel do Ministério Público na sociedade. Mas essa área foi uma área que me arrebatou de tal forma que eu vou dar sempre um jeito de estar atuando nessa área.

E a gente sentia necessidade de levar o conhecimento de uma forma mais ágil para os colegas. Nós sabemos das dificuldades de Promotoria inicial, de comarca de entrância inicial – que são generalistas, que cuidam de todos os assuntos – e

da dificuldade da especialização. E a gente viu nessa forma de trabalho uma oportunidade, vamos dizer assim, suave – porque realizar seminários periódicos, que demandam uma energia muito grande na organização, uma concentração de esforços, uma coordenação de agendas que às vezes não é possível, não é? Então nós vimos nesses encontros uma oportunidade de trazer o assunto, a discussão, de uma forma suave, prática, teórica e prática – porque a gente também não deixa de abordar a prática – e também de permitir o acesso dos colegas que não podem vir à capital, através da nossa escola virtual. Para mim foi uma satisfação muito grande; desde o início nós escolhemos 10 temas que reputamos importantes: função social da propriedade urbana; gestão democrática da cidade; regularização fundiária; política nacional de habitação de interesse social, mobilidade urbana... Então foram 10 assuntos. E o assunto de hoje, o direito à cidade, eu vejo como a síntese de tudo que nós falamos aqui. E o que me trouxe grande satisfação nesta proposta de trabalho foi o feedback que eu recebi dos colegas, não só dos que estão aqui, que vêm e presenciam – e muitos são frequentes –, como dos colegas que assistem depois na internet e falam: Olha, eu consegui resolver um problema que eu tinha num inquérito com uma palestra sua, com um encontro. Então, é isso que dá satisfação para a gente, porque eu acho que o trabalho do coordenador é esse mesmo: é ajudar, é facilitar, é ser a mão para o colega que tem dificuldade com o tema.

Como eu falei, eu acho que esse direito à cidade é o assunto-síntese de tudo que foi discutido. E eu não vi melhor pessoa que o Dr. Zé Carlos para conversar com a gente sobre isso, pela experiência dele. Quando eu fui trabalhar com habitação e urbanismo, a primeira coisa que eu fiz foi ler os artigos que o senhor escreve e publica, que são todos muito interessantes, muito atuais e abordam justamente os problemas com que nós, como Promotores de Justiça, nos deparamos nas nossas comarcas.

Então eu queria agradecer ao Badini, que acolheu a ideia dos nossos encontros, que colocou o Ceaf à disposição, tudo correu muito bem, tudo deu certo, e agradeço ao Dr. Zé Carlos por nos dar a oportunidade de ouvi-lo. Muito obrigada.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Boa tarde a todos e a todas. Eu me sinto lisonjeado aqui com essa fala, envaidecido por estar aqui entre vocês, na verdade mais por antiguidade do que por merecimento. A colega falou que ela entrou em 92 no MP – em 92 eu já estava na capital trabalhando com essa questão.

Eu fico um pouco amarrado, Marta, de ficar sentado, eu gostaria de ficar... Eu vou dar trabalho para quem está manipulando a câmera, porque eu fico meio preso. Então eu gostaria

de, não transitar pela sala, senão a gente perde aqui as imagens, não é? Mas ficar um pouquinho mais à frente.

MARTA ALVES LARCHER

Fique à vontade.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Você, Marta, fique à vontade se quiser ficar ali ou aqui.

Bom, eu sou bem informal, apesar de estar aqui com paletó e gravata. Mas eu tenho um problema aqui que é de “bios”. Vocês já ouviram essa expressão “bios” na informática? “Bios” é Baita Ignorância Operando o Sistema – eu tenho um problema sério aqui em manipular. Bom, não estou conseguindo... mas, enfim, uma hora eu vou acertar isso aqui. Ah, achei. Eu vou passar para vocês aqui...

Gente, antes de mais nada... bom, eu já falei boa tarde para vocês, eu tenho essa experiência desde 1992 de estar trabalhando com este assunto na capital. E a nossa experiência inicial foi com loteamentos clandestinos. A gente trabalhava lá com a parte criminal e nós fazíamos inquéritos policiais, as ações criminais de todo o estado. Então os colegas nos remetiam esses inquéritos e nós fazíamos as ações penais, distribuíamos e os colegas atuavam com isso, acompanhando a ação penal. E de 1993 para cá, houve

uma opção da Procuradoria-Geral do Ministério Público de São Paulo em criar uma Promotoria Especializada em Habitação e Urbanismo, uma das primeiras do Brasil. E a gente tem acompanhado também o trabalho de vocês aqui, dos nossos colegas mineiros, também com Promotoria especializada. Enfim, a gente já vinha mantendo um certo contato.

E sempre é bom voltar a pisar em solo mineiro. Eu tenho esposa mineira, cunhada mineira – eu me sinto mais mineiro do que paulista. Então sempre é bom estar voltando aqui. Eu digo ‘voltando’ porque tenho alguns contatos, algumas raízes aqui com vocês.

Eu queria passar para vocês uma exposição. Quando a gente fala em direito à cidade, seria interessante situar o nosso tema... Nossa tradicional mania de focalizar o assunto dentro daquelas categorias do direito sobre as quais a gente se debruçou quando estudamos na faculdade, para sinalizar e indicar para vocês que existe sim um direito urbanístico, que tem a sua origem, ou é pelo menos reconhecido, na Constituição Federal. Lá no artigo 24, inciso I, se nós formos verificar esse dispositivo, lá se diz que compete à União, Estados e Distrito Federal a edição de normas de direito urbanístico. Então a gente já tem o reconhecimento específico na

própria Constituição Federal. E a partir daí, nós extraímos da doutrina alguns princípios, algumas normas para podermos localizar esse direito urbanístico dentro do texto constitucional e fora dele. E o que nós indicamos aqui para vocês, em primeiro plano, são alguns princípios que nós extraímos do direito urbanístico e da doutrina, das pessoas, dos profissionais que já escreveram sobre esse tema.

O primeiro princípio que a gente pode destacar para vocês é que o urbanismo é uma função pública. O que quer dizer isso? Esse urbanismo... Acho que sempre tem no auditório alguém da área da arquitetura; então, eu não me arrisco muito a fazer definições; eu vou no tradicional, naquele bem geral, para dizer que o urbanismo é aquela arte ou aquela ciência de transformação da cidade, ou de organização da cidade, que visa proporcionar o bem-estar da população. É assim uma definição muito simples, não é? Mas quem faz isso? É o poder público. É o poder público que tem obrigação legal e constitucional de organizar o território e estabelecer as zonas de uso, estabelecer os usos, a forma como se constrói a cidade. Então essa função é atribuída ao poder público – por isso que se diz que o urbanismo é uma função pública.

Em seguida, a doutrina identifica um outro princípio, que é o princípio da subsidiariedade. Princípio pelo qual... pode até

parecer uma certa contradição, mas não é; ele complementa o primeiro. Pelo princípio da subsidiariedade, o particular é que transforma, é que cria a cidade, os espaços urbanos. Quando a gente pensa na figura do loteamento, que é uma transformação de uma gleba em lotes, em espaço público, sistema viário, área de lazer, sistema de recreio, enfim, esse particular está criando cidade. Ele tinha uma propriedade indivisa particular que estava lá na zona urbana, ou de expansão urbana, e decidiu lotear. Então ele transforma aquele espaço em futuros lotes que vão servir para edificação e colabora com a criação ou a ampliação da cidade, ele cria espaços urbanos. É o particular colaborando com o poder público naquela função de desenvolver e fazer a cidade crescer. Então, subsidiariamente, ele colabora com essa função primeira, que é a função pública do urbanismo.

Função social da propriedade, que é um princípio que permeia toda a Constituição Federal; a propriedade não é reconhecida, senão quando respeita essa função social. Nós indicamos alguns dispositivos da Constituição Federal em que observamos esse princípio de forma bem clara. Lá no artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade é assegurado pela Constituição; em seguida, no inciso XXIII, a propriedade cumprirá sua função social. Essa mesma norma é repetida no artigo 170, quando trata da ordem econômica – a propriedade como um princípio dessa ordem econômica, inciso II; depois, no inciso III, a propriedade cumprirá

sua função social. No artigo 182, quando fala da política urbana, a função social da propriedade urbana. Artigo 185 e artigo 186, quando fala da função social da propriedade rural.

Pois bem. Só para a gente sinalizar esses princípios – porque a gente não tem condições, perto do que vamos falar hoje, de um aprofundamento maior – mas para nós sinalizarmos que existem alguns princípios sobre os quais a gente vai se debruçar no dia a dia do nosso trabalho.

Um outro princípio que nós destacamos é o da justa distribuição dos benefícios e ônus da atividade urbanística. O que significa isso? Aquele que interfere no tecido urbano, extraíndo dele algum tipo de benefício, arca com alguns ônus. Antigamente, a gente dava como exemplo só a figura do loteamento, que era uma figura muito próxima, tradicional. A pessoa que quer produzir lotes não quer produzir lotes porque está colaborando com a cidade, fazer crescer; na verdade ele tem uma finalidade econômica, ele quer transformar a gleba dele em lotes para colocar no mercado. Quando ele faz essa intervenção, e a lei faculta a ele que o faça, ele tem alguns ônus. Dentre os ônus que se destacam na figura do loteamento é que ele tem a obrigação legal de fazer as obras de infraestrutura desse loteamento. Em geral... nós temos algumas normas indicadas na lei

federal, mas os municípios acabam descendo em detalhes. Existem municípios que exigem, por exemplo, a colocação de fibra ótica dentro da estrutura e infraestrutura do loteamento. E as leis, elas variam um pouco, mas em regra elas estabelecem a obrigação de se fazer as obras de drenagem urbana, obras de esgotamento sanitário, com as redes de coleta de esgoto, encanamento de água, eletrificação daquele loteamento, pavimentação... Então, ele interfere nesse tecido urbano, está tendo um benefício em criar lotes e vender no mercado consumidor, mas ele tem o ônus de fazer essas obras. Eu falo que antigamente a gente citava só exemplos dos loteamentos; mas hoje em dia é muito comum, principalmente nas grandes incorporações imobiliárias, se exigir do incorporador algum tipo de contraprestação, por conta até de mitigação de impacto ou algum tipo de melhoria urbana em face da implantação daquela obra. A gente vê muito em São Paulo – acho que vocês veem muito também em Minas – quando se constrói aquele hipermercado grande, de repente surge uma via paralela à via pública, onde as pessoas, quando estão chegando naquele supermercado, já entram naquela via paralela para ingressar no hipermercado, evitando fazer isso lá na frente, naquela entrada principal do hipermercado, e congestionar o trânsito. Então se abre uma via paralela, que é via particular, para que você faça esse tipo

de distribuição do trânsito para quem vai especificamente para o hipermercado.

Na construção de shopping centers, por exemplo, em São Paulo é muito comum você exigir do empreendedor que ele faça algumas melhorias no entorno. Existem algumas que são verdadeiras maquiagens, não é? A gente acha assim: que tipo de impacto é esse que se repete em grande parte dos shopping centers? Por exemplo, pintura de faixa de pedestre; aterramento de fiação para o sistema de semáforos. Se isso for impacto, a gente não sabe o que é impacto nos shopping centers; sabemos que é muito mais do que isso. Mas, em regra, o que se exige do órgão licenciador municipal é basicamente isso; não se exige muito mais. Não se faz, na verdade, uma avaliação específica do impacto que aquele empreendimento vai causar no trânsito; e não é só trânsito, não é só estudo de impacto de vizinhança visando o impacto que se causa na circulação viária.

Nós temos notado que grandes empreendimentos, quando são feitos, trazem impactos na remoção daquela vegetação que estava ali naquele lote, naquela grande gleba. Essa remoção de vegetação é algo que se faz de uma forma constante. Muitas vezes, para o empreendimento aprovado que tem aquela vegetação, você auto-

riza a remoção da vegetação por uma compensação que nem sempre é naquele local; ela é muito longe, fora dali; e tem-se formado na cidade de São Paulo aquilo que se chama de ‘ilhas de calor’ – você retira a vegetação, impermeabiliza o solo, causa todo esse impacto ambiental, e isso não está sendo bem dimensionado. Deveriam os órgãos licenciadores exigir bem mais do que uma mera compensação dessa vegetação que foi extraída daquela localidade para outro lugar.

Outro princípio que a gente quer destacar é o princípio da remissão ao plano. O que se faz dentro de uma cidade tem que ser feito de acordo com o planejamento municipal. Não se pode conceber as cidades, a partir da Constituição de 88, como um laboratório dos administradores. Ah, eu quero fazer determinada obra faraônica neste município e, portanto, vou fazer. É algo para se discutir, não é? Até que ponto o administrador público tem essa discricionariedade? Então, quando a gente invoca aqui o princípio da remissão ao plano, o princípio do planejamento, estamos dizendo o seguinte: as cidades têm que crescer e se desenvolver obedecendo a uma linha mestra, que é a de planejamento urbano. E esse planejamento se faz, segundo a Constituição, com a participação popular. É aí que a gente começa a entrar numa outra linha de polêmica grande nas

idades. A pergunta é: que administrador público quer ou gosta de compartilhar a sua proposta de desenvolvimento urbano com a cidade? Quem é que, ao elaborar uma obra, pensar numa obra dentro do município – por exemplo o corredor de ônibus. Eu vim do aeroporto até aqui e vi que tinha um corredor de ônibus – me parece que isso é recente, ou faz muito tempo que eu não venho a Belo Horizonte. Mas é uma obra que foi feita para se estabelecer uma prioridade para o transporte público, para ele ter uma vazão mais rápida naquele miolo, na parte central. Bom, é uma obra importante. A pergunta que se faz é: houve consulta popular? A população participou de audiências públicas para decidir se aquela obra era importante no estabelecimento de prioridades? Ou não? Fica aí uma questão. Mas é um princípio que se extrai da Constituição Federal; se nós formos verificar lá no artigo 29, inciso XII, quando se atribui ao município competências, se diz que as entidades associativas têm o direito de participar do planejamento urbano, planejamento lato sensu, não só planejamento urbano, mas também planejamento participativo, de orçamento e tudo mais.

Então, eu quero destacar aqui inicialmente, para vocês, esses princípios, porque a gente já está identificando aqui um ramo do direito, que é o direito urbanístico, e exis-

tem alguns princípios e algumas normas com base na Constituição Federal; no entanto, nós não aprendemos isso na faculdade. Alguém aqui aprendeu no curso de graduação direito urbanístico? Acho que não. Alguém aprendeu depois? Seguramente foi fazer um curso de especialização, acabou ouvindo alguma coisa a respeito. E quando a gente coloca esta questão – ‘quem é que já estudou direito urbanístico?’ –, é para colocar um outro problema na nossa mesa: quando questões que vamos tratar agora surgem, e temos que judicializar essas questões, ou seja, levar isso para o Judiciário para um debate, esses profissionais que estão lá, que são Juízes, estão preparados para entender essa matéria e para decidir o que está sendo posto a eles? Os Promotores de Justiça estão preparados para entender esses problemas e levar para uma linguagem melhor trabalhada para o Poder Judiciário? Essa é uma questão.

Quando a gente sinaliza aqui a existência de princípios, de normas da Constituição, é para dizer o seguinte: existe este ramo, ele é reconhecido desde 88 pelo Constituinte, e é sobre isso que a gente vai trabalhar. Eu quero destacar ali o artigo 29, inciso XII, que eu já assinalei para vocês, e o artigo 30, inciso VIII. Neste artigo se diz que, no rol das competências do município, o município tem competência constitucional para promover a ordenação e o controle

do uso do solo, da ocupação e do parcelamento do solo urbano. Quando fala que compete a ele ordenar e controlar, significa que compete a ele estabelecer normas de regulação do desenvolvimento urbano, de legislar sobre isso e de controlar. Quando se fala em controlar, se fala do poder de polícia – aquela obrigação que o poder público tem de fazer cumprir as suas normas. E no artigo 182, parágrafos 1º e 2º, a gente indica os princípios que gravitam em torno de planejamento.

Quando se trabalha com questões voltadas a interesses difusos e coletivos, costuma-se indicar alguma coisa que sinaliza a presença desses direitos difusos. Nós vamos ter nessa área um conflito entre o público e o privado. De um lado, as limitações urbanísticas ao direito de construir, aquelas normas editadas por um município que disciplinam, por exemplo, os recuos que você tem que obedecer no lote, a taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, altura das edificações etc. São baixadas essas normas com um propósito: o propósito de você estabelecer uma regra para pelo menos padronizar as edificações dentro do seu território ou de uma determinada zona. Do outro lado, você vai ter o proprietário querendo utilizar ao máximo seu terreno sem obedecer a essas restrições.

Intensa conflituosidade – aí a gente vai ter que fazer eleição de valores. Quando nós lidamos com essa matéria... e é importante a gente dizer, no Ministério Público brasileiro em geral, nós temos aquela tendência, que é também saudável, de especialização das Promotorias. Tem lá o Promotor que atua no meio ambiente natural, outro que atua com meio ambiente artificial, que é o de habitação e urbanismo, ou da ordem urbanística – cada estado dá um nome diferente; você tem o Promotor da área da infância e da juventude, o Promotor que trabalha com patrimônio público... Na verdade, isso é feito para os profissionais se especializarem, mas eles não podem deixar de conceber que o direito é amplo, as questões sociais são amplas, são conflituosas, não é? E é importante, quando estamos trabalhando com esse material, que saibamos o que estamos fazendo, sob pena de causar um prejuízo maior do que a gente estava imaginando.

Então, existem situações de intensa conflituosidade e nós temos que eleger alguns valores. Sinalizamos alguns aqui: conflitos de interesses igualmente relevantes. Por exemplo, ocupação em área de mananciais. As pessoas vão morar em áreas protegidas, em áreas de proteção ambiental lato sensu, e elas querem defender o seu direito à moradia; do

outro lado, você tem a proteção da água, a proteção do solo, da vegetação, fauna e flora. Bom, e aí? Como é que nós ficamos diante de uma situação como essa? Ocupação, grande quantidade de famílias vão morar numa determinada região, não houve fiscalização adequada por parte do poder público local, que é o município, ele não exercitou aquela sua competência constitucional, artigo 30, inciso VIII, e aquelas famílias estão lá. Em São Paulo, nós temos vários loteamentos em área de proteção aos mananciais. Existe um loteamento lá, que a gente costuma falar muito dele, chamado Cantinho do Céu. Ele está muito mais perto do inferno do que do céu. Mas, enfim... A forma como as pessoas edificam as suas casas, colocando uma sobre a outra, desafia os engenheiros para saber como é que eles conseguem amontoar aquelas casinhas uma em cima da outra, formando os cômodos, e aquilo não cai; porque na verdade uma está encostada na outra, ou no barranco, enfim... Mas é um loteamento que foi formado no final da década de 1980, como a opção de um determinado grupo político que comandou a Prefeitura naquela ocasião e que achava o seguinte: que as pessoas deveriam morar em qualquer lugar, independentemente da situação, se o território era apropriado para aquilo ou não. Mas, enfim, houve uma opção da administração municipal em não fiscalizar e essas famílias foram morar lá. Esse caso do Cantinho do Céu é algo em torno de 1 milhão e meio de metros quadrados, com 40.000

peças morando lá, em que o estado, o ente federado 'estado', construiu duas escolas estaduais na proximidade; a Prefeitura construiu uma escola chamada CEU – Centro de Educação Unificada; temos linha de ônibus naquela localidade; temos algumas ruas pavimentadas. Ou seja, tem cara de gato, bigode de gato, olho de gato, mas insistem em chamar aquilo de coelho. Em outras palavras: existe uma ocupação que foi se formando ao longo dos anos, o poder público foi consolidando essa ocupação, a chamada 'regularização à brasileira', e as famílias estão lá.

Vocês imaginem quando esse assunto vem parar na mesa do Promotor de Justiça e depois ele tem que levar esse conflito para o Judiciário. E aí, qual é a eleição? Que valor a gente vai eleger? A moradia ou a proteção ambiental? O direito à moradia tem previsão constitucional, artigo 6º, caput; é um direito social. O direito à proteção ambiental, aquela regra básica: artigo 225. E aí, o que a gente faz nessa situação? Nós temos uma situação em que houve omissão do poder público; nesse caso concreto, houve uma omissão consciente de não se fazer nada, de se permitir esse tipo de ocupação. Ao longo dos anos, estado e município, por suas várias administrações e partidos e colorações que vocês possam imaginar, esses dois entes federados foram levando obras de infraestrutura, foram consolidando essa ocupação. E hoje é praticamente impos-

sível você obter sucesso, numa ação civil pública, com um pedido de desfazimento, de desalojamento, demolição dessas casas, porque o fato social ali acabou ocupando um espaço. Aliás, isso é interessante: quando estamos na faculdade, a gente estuda alguns conceitos básicos, aquelas normas pétreas, aquelas regras básicas, o direito... como é que é? Direito adquirido, coisa julgada... Só que tem um preceito, que a gente não aprende na faculdade – vai aprender na prática –, que é o fato consumado. Isso acaba superando tudo. Mesmo com sentença transitada em julgado determinando a demolição desses loteamentos, ao longo dos anos o estado paulista, por intermédio da sua Assembleia Legislativa, flexibilizou essa ocupação, os critérios de regularização, facultando que essas ocupações fossem aceitas. Então, como é que você executa hoje uma sentença para mandar demolir e retirar aquelas famílias sem que... a legislação, por força dessa pressão social, acabou sendo alterada para permitir aquele tipo de ocupação. Esse é só um caso que estou citando para demonstrar que nessa área, quando você atua com um determinado enfoque, é tradição lá em São Paulo, na área de habitação e urbanismo, que o enfoque social seja muito mais forte que o enfoque ambiental; não que a gente não olhe para a questão ambiental – é claro que a gente olha para isso. Mas o enfoque social é muito mais forte.

E aí, com que instrumentos você leva esse conflito para o Judiciário? O que você vai pedir para o Judiciário? A Promotoria da capital, no começo, fazia pedidos alternativos. Ela pedia aquilo que achava ser socialmente mais correto, que era a manutenção daquelas pessoas, com a mitigação dos impactos ambientais, ou – se o Judiciário entendesse que elas não deveriam ficar lá – a demolição daquelas casas e a indenização às famílias. Quem eram os réus no polo passivo dessas ações? O loteador, quando não era pessoa jurídica; quando era pessoa jurídica, a gente pedia a desconsideração da personalidade jurídica para atingir o patrimônio das pessoas físicas; poder público municipal e poder público estadual – fazenda estadual, fazenda municipal. E não tenho dúvida: se vocês não colocarem no polo passivo o poder público, vocês vão ter uma sentença para pendurar na parede que não terá nenhum efeito prático. Aonde eu quero chegar? Vocês imaginem que vocês propuseram uma ação contra o loteador, pessoa física, obrigação de regularizar ou desfazer aquele loteamento, ele simplesmente desaparece, não tem patrimônio, e você fica com uma sentença que não é executável. Então, regra geral, o que a gente sugere é que o poder público esteja no polo passivo, mesmo porque ele se omitiu; ou ele foi conivente ou ele se omitiu, ou as duas situações: primeiro ele foi omissivo e depois ele foi conivente com a consolidação daquela ocupação.

Outro exemplo que a gente traz aqui é o zoneamento residencial versus comércio. As cidades cresceram, se estabeleceram, foram criados os bairros residenciais, mas, ao longo dos anos, determinados bairros, determinadas ruas, passaram a ter uma certa vocação comercial. Os moradores resolveram transformar suas casas em comércio, sem que a legislação admitisse isso. Em São Paulo, isso é muito comum: o comércio tomou várias ruas de bairros residenciais. E fica aquele conflito, porque as pessoas compraram suas casas para morar num local em que só houvesse residências, e não comércio. E aí traz toda aquela sorte de problemas que a gente já conhece: barulho, movimentação de carros, caminhões para carga e descarga... esse tipo de impacto.

Outro exemplo: camelôs nas ruas versus utilização dos espaços pela população. Qualquer tipo de ocupação do espaço público ou privatização do espaço público vai gerar um conflito – principalmente quando se trata de bens de uso comum do povo. Quando nós citamos camelôs nas ruas, nos referimos àqueles comerciantes que estão ali vendendo suas mercadorias – em geral, não têm termo de permissão de uso; mesmo tendo, estão ali ocupando espaço, colocam sua barraquinha, avançam um pouco sobre o passeio público... Ocupação de espaço público no Brasil é algo bem democrá-

tico: vai desde os mais simples e miseráveis até os mais ricos; vai desde morador de rua, que mora ali, dorme na calçada, até os mais ricos – posto de gasolina que se apodera de um espaço público no entorno, ou um barzinho, um restaurante que coloca cadeiras e mesas na calçada, retirando das pessoas o espaço de circulação. Enfim, são exemplos que a gente traz aqui de conflitos que existem nessa área.

Quando eu falei da especialização de Promotorias, eu quis sinalizar o seguinte: quando você trabalha dentro de uma Promotoria especializada, regra geral, o Promotor acha que aquela sua Promotoria é o centro do universo, e as outras Promotorias especializadas gravitam em torno dele. No fundo, é isso. Só que ele tem que ter a noção de que a cidade é um palco de conflitos – existem vários interesses ali conflitantes. Quando se trabalha na área de urbanismo, de habitação e urbanismo, geralmente você vai ter um impacto ou conflito de ideias com os colegas de trabalho na área de meio ambiente. Como eu disse para vocês, eu trabalho desde 1992 com esta matéria em São Paulo, e a tendência nossa – porque a gente acaba se conformando com aquela situação –, é termos uma sensibilidade maior com o aspecto social; pessoas que foram morar, foram comprar lotes mais baratos, não tiveram nenhum tipo de fiscalização, então você fica com aquele drama social.

Os casos mais recentes de drama social que a gente vivencia lá são esses de ocupações coletivas diárias de imóveis públicos ou privados. A Procuradoria-Geral editou há 2 anos uma Recomendação para que a Promotoria de Habitação e Urbanismo atue em todas as ações de reintegração de posse de invasão coletiva. Por conta do quê? Porque há 2 anos aconteceu um episódio em São José dos Campos, num lugar chamado Pinheirinho, onde houve um conflito de pessoas que estavam ocupando uma área de uma empresa falida. Houve um processo de reintegração de posse, foi dramática a coisa: tropa de choque de um lado, crianças do outro, com os pais, demolição de casas... A Procuradoria-Geral editou, então, uma Recomendação para que a gente passasse a atuar nesses processos. Não sei se isso acontece aqui também. Mas é um drama: você recebe um ofício da Polícia Militar comunicando que no dia tal haverá uma reintegração de posse e está pedindo a colaboração do Promotor para participar da situação, daquela discussão. Você vai dizer o que para aquelas pessoas que estão morando lá? Principalmente pessoas que estão morando há muitos anos? Eu não estou falando dessas ocupações recentes, que a gente sabe que tem um viés ideológico, político, eleitoral muito forte; aí a gente faz um pouquinho o divisor de águas. Mas o aspecto social é muito sério. Quando a gente vai até o local e ouve

essas pessoas, percebemos o drama que está por trás disso tudo. Por isso que eu volto a dizer: o nosso perfil acabou sendo amoldado a uma questão social um pouco mais proeminente do que para outras questões, mas nem por isso o Promotor que trabalha nessa área tem que esquecer os demais interesses também envolvidos.

A questão do consumidor... Não é só conflito, mas às vezes o Promotor que trabalha nessa área pode utilizar instrumentos ou princípios de outras áreas do direito para trabalhar melhor na sua. Por exemplo, quando falamos de loteamento, a gente fala de um processo de transformação de gleba em lote; portanto, é produto colocado no mercado consumidor, e a gente pode trabalhar com alguns conceitos também do Código do Consumidor, como inversão do ônus da prova, direito de informação ao consumidor, a desconsideração da personalidade jurídica. Então a gente sempre trabalha com esta visão de que, ao estarmos investigando uma questão da área de urbanismo, também podemos utilizar conceitos de outras áreas.

Área de urbanismo e área da infância. Nós tivemos uma vez uma iniciativa lá em São Paulo de ingressar com uma ação para retirar famílias de áreas de risco, por uma razão simples: se não retirassem as famílias, elas poderiam morrer. Aquela

situação estava colocando em risco a sua integridade física. Nós fomos surpreendidos por uma ONG que impetrou um mandado de segurança contra a ordem do Juiz que estava determinando a retirada daquelas famílias, dizendo que, se retirassem as famílias, haveria evasão escolar – as crianças provavelmente iriam para algum lugar um pouco mais distante das escolas onde elas estavam estudando e ocorreria evasão escolar. É lógico que, nesse conflito de interesses, fica difícil a gente achar que não pode dar essa liminar, que não pode cumpri-la – se aquelas crianças morrerem, não vai ter criança na escola. Mas é um fator que nos leva sempre a pensar, quando você está adotando alguma medida, se você não está prejudicando outra.

Área de urbanismo e pessoas com deficiência. A gente tem uma preocupação de estar trabalhando junto com essas áreas porque há uma regra, não só constitucional, mas há uma lei federal que determina a retirada de barreiras arquitetônicas. Quando se vai construir obra nova, quando se vai fazer um loteamento novo, você tem que ter essa preocupação com acessibilidade. Na área de urbanismo, a gente lida muito com questão voltada à improbidade administrativa, porque, em essência, nós lidamos com quem? Com alguém que está fazendo alguma coisa errada na cidade, como uma construção irregular ou

dando um uso que não foi aceito pela legislação, só que esse alguém está sujeito à fiscalização. Quem fiscaliza é o poder público local, é o município. Se não ocorre essa fiscalização, ou se ela ocorre de forma deficiente, pode gerar, sim, uma atuação nossa ou de um colega da área de improbidade administrativa, porque deixar de praticar ato injustificadamente – artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa – caracteriza como ato de improbidade.

A questão urbanística tem um envolvimento também com a área criminal. Vocês vão dizer: Bom, em que sentido? Trabalhando uma vez numa cidade da grande São Paulo, uma colega – sempre as mulheres têm essa sensibilidade – uma colega uma vez chegou para os colegas todos e falou: Olha, a gente trabalha com a parte criminal aqui, com inquéritos sobre acidentes de carro, lesão corporal culposa, uma quantidade enorme de inquéritos. E eu verifiquei, num levantamento de vários inquéritos, que tem vários acidentes que acontecem exatamente num mesmo lugar. E ela foi até o local e descobriu que tinha um cruzamento não sinalizado, que gerava conflito entre os cidadãos, porque um achava que tinha a preferência e acabava batendo no cruzamento. Foi quando ela pediu ao Prefeito que colocasse um semáforo na esquina – uma coisa tão simples, e isso fez despen-car a quantidade de inquéritos que vinha para a Promotoria com certa frequência. Quer dizer, resolveu um problema, uma defi-

ciência, uma irregularidade urbanística e resolveu também uma série de crimes por conta de acidentes que aconteciam ali.

Casas coladas geralmente geram atritos. O que são essas casas coladas? Quando você tem um loteamento clandestino, as pessoas constroem as casas sem nenhuma preocupação com recuo. Constroem uma casa colada na outra. E aí, houve casos de colegas que registraram, em determinados loteamentos, muito atrito entre vizinhos, porque um ficava olhando para a janela do outro, via coisa que não devia, e entravam em atrito.

Loteamentos e marginalização social: o loteamento clandestino leva à marginalização social, porque é um lugar onde o Estado não está presente, o Estado lato sensu; onde o Estado não está presente, tem o tráfico, tem uma série de coisas. Então, há uma preocupação em regularizar os loteamentos clandestinos também por um aspecto de marginalização, de prática de crime, tráfico de drogas etc.

As invasões, que têm uma qualificação como crime de esbulho – esbulho possessório – nós temos tido uma visão, já de um tempo para cá, de que elas, além de ter um aspecto criminal, que gera uma questão criminal, têm uma consequência urbanística. Em que sentido? Em muitas ações de

reintegração de posse, o que acontece? O proprietário tem um terreno que, por uma questão qualquer, por exemplo, tem lá uma série de limitações, está numa região onde tem os atributos ambientais e, portanto, tem que ser protegido, ou é um terreno acidentado, íngreme, está na periferia, não tem nenhum valor econômico para ele extrair daquele terreno. O que acontece? Ele acaba deixando de fiscalizar, de adotar medidas de proteção ao seu patrimônio, e aqueles imóveis são invadidos. E a gente detectou que muitas dessas invasões, quando não eram orquestradas, ou seja, quando não havia antes um certo acerto entre proprietário e invasores, isso era comum acontecer, mesmo em outras hipóteses em que não havia esse acerto, acabavam fazendo um acordo judicial. Um acordo em que termos? Não era um acordo para as pessoas saírem do imóvel; era um acordo para que o proprietário vendesse esse imóvel em prestações a essas famílias e, assim que elas fizessem o pagamento final, iriam obter a escritura e iriam permanecer nesse imóvel. Só que daí, de uma situação de origem criminal, que era a questão do esbulho, ela gerou uma consequência urbanística. Que consequência é essa? Essas famílias foram morar num terreno qualquer, têm necessidade, vão produzir esgoto, vão precisar de água, vão precisar de energia elétrica, vão se estabelecer nesse local, tornando-o um foco de ocupação. Portanto, você

vai ter uma quantidade de pessoas morando num local sem as mínimas condições de habitabilidade. E aí o poder público, ao longo dos anos, vai acabar regularizando essa situação. O que nós fizemos em São Paulo? Começamos a intervir nessas ações, a ingressar nessas ações, para dizer o seguinte: Vocês querem fazer acordo? Ótimo. Desde que o proprietário, junto com os invasores, apresente um projeto de regularização desse tipo de ocupação de solo, que, regra geral, acabava tomando um formato de loteamento. Cada um ocupava seu espaço, seu terreninho, e cercava, construía a sua casa. Então, na verdade, é um foco de ocupação com características de loteamento; e, portanto, a gente pedia que fosse regularizado como tal. Porque, senão, o que iria acontecer – como sempre aconteceu? Privatização do lucro e socialização dos prejuízos, ou seja: o proprietário, que tinha um imóvel de onde não retirava nenhum proveito econômico, acabava fazendo um bom negócio: vendia esse imóvel para os invasores, se livrava de um problema e deixava a consequência para o poder público regularizar, que era o loteamento formado por ali. O poder público ia ter que levar infraestrutura para isso.

Quando estudamos o direito urbanístico, a gente nota que os arquitetos, os urbanistas, tiveram uma concepção em 1933, em Atenas, e criaram um documento chamado Carta de

Atenas. Nesse evento, eles disseram o seguinte: As cidades têm basicamente quatro funções. Vocês já devem ter ouvido falar em funções sociais da cidade, não só função social da propriedade, mas as funções sociais da cidade. Então as cidades têm pelo menos quatro funções: habitação, circulação, recreação e trabalho. As pessoas moram em algum lugar, as pessoas trabalham em outro lugar, precisam circular para chegar nesses pontos.

Quando a gente fala em trabalhar, a gente inclui também a função não residencial, qualquer outra atividade que não seja residencial. E além de morar, trabalhar, circular pelas cidades, as pessoas precisam de locais para seu lazer, sua recreação. Então, os urbanistas dividiram as cidades – ou pelo menos identificaram essas quatro funções básicas. A gente vai indicar aqui essas funções, ainda que um pouco rapidamente, para sinalizar para vocês o seguinte: a função habitação – que talvez seja a que traga maior índice de impactos, ou de conflitos, ou de soluções – nós identificamos que a habitação acabou sendo reconhecida pela Constituição Federal quando trata do direito à moradia, lá no artigo 6º, no caput. Falava-se antes em habitação quando se dizia que o salário mínimo tinha que prover várias necessidades do ser humano: saúde, educação... uma série de coisas, inclusive moradia e habitação. Fala-se em habitação quando se atribui

aos entes federados, artigo 23, inciso IX, a possibilidade de criação de programas habitacionais. E lá no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, nós temos uma menção à habitação. Quando começamos a trabalhar nesses temas, o primeiro item, talvez das comarcas aqui em Minas Gerais, grande quantidade de problemas que surgem para os Promotores talvez seja na área dos loteamentos, do parcelamento do solo. E aqui a gente queria identificar com vocês o seguinte: o que existe nesse tipo de empreendimento que gera necessidade de uma atuação do Ministério Público? Por que o Ministério Público atua com essa questão? Loteamento não deixa de ser uma fórmula que as pessoas encontraram para morar? Então esse é um problema individual, problema de quem comprou um lote em loteamento clandestino. Essa pode ser a nossa primeira ideia, então não haveria nenhum interesse do Ministério Público em intervir nessa questão. Será que é isso? Bom, quando a gente analisa a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei 6.766, de 1979, ela traz vários requisitos para se parcelar o solo. Alguém que queira transformar sua gleba em lotes precisa passar por um procedimento que a lei dita. Ela diz assim: Você tem que obter uma certidão de diretrizes; seu imóvel precisa estar em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, não pode estar em zona rural, porque loteamento em zona rural, só com finalidade rural. Então, a lei traça os requisitos. Aí você obtém as diretrizes,

contrata um profissional para fazer a planta do loteamento, aprova um projeto nos órgãos do município – vários casos são nos órgãos do estado, licenciamento ambiental estadual; em algumas hipóteses, até na União, dependendo do interesse que traga para a União também licenciar ou não. Feitas as aprovações, elabora-se um contrato padrão. Esse contrato padrão e essa documentação, tudo isso é levado ao registro de imóveis. Quando é registrada essa documentação, aí nasce o loteamento – a certidão de nascimento dele é aí. Você vai ter lá o loteamento, um registro, cada lote vai ter uma matrícula individual para cada uma delas, para cada um desses lotes; além de você aprovar e registrar, tem que executar as obras. Então, esse é mais ou menos o processo de se criar um loteamento dentro de uma cidade. Só que tem pessoas que não seguem isso, não seguem a legislação, preferem exatamente lotear de qualquer forma. Por quê? Vai ganhar um bom dinheiro, vai vender o lote mais barato – porque para fazer loteamento formal, gasta-se dinheiro, e esse custo é repassado para o adquirente final. Então, lote barato... se está barato tem que desconfiar; provavelmente não foi aprovado. E aí, o que a gente tem que verificar nessa situação? Os lotes. Por que se tem uma preocupação com relação aos lotes? O ideal é que os lotes tenham recuos. Isso é o mínimo, porque o recuo, ou área não edificante, não obedece só uma questão estética de um loteamento. Ah, o recuo é de dois metros, de um metro

ou de três, será que isso tem alguma finalidade? Tem. É para garantir a aeração, a insolação e a iluminação da futura propriedade que vai ser construída ali. O ar tem que circular, o sol tem que penetrar naquele imóvel, tem que ter uma iluminação daquela propriedade. Bom, e daí? Vocês podem dizer o seguinte: Isso é problema de quem comprou lote de um loteamento clandestino. Será que é? Num município da grande São Paulo, foi feita uma vez uma constatação de que, numa determinada época do ano, que era a época de junho e julho, alguns postos de saúde recebiam uma sobrecarga de gente com problemas respiratórios. Aí eles foram identificar pelos endereços que tinha muita gente que provinha de um determinado loteamento, que era um loteamento clandestino. E eles foram fazer uma análise: Por que que grande parte das pessoas que estão tendo esse problema vem dali? Eles foram verificar: as casas não obedeciam nenhum recuo, era uma casa construída uma do lado da outra; não tinha aeração, insolação, iluminação. Quando chovia, as paredes ficavam umedecidas e passava aquela friagem para as crianças, para as pessoas idosas, e essas pessoas iam superlotar o posto de saúde, o atendimento. Isso tem uma repercussão para a cidade, ou seja, obriga o Prefeito a construir mais leitos. Quem vai pagar essa conta? É só o morador lá do loteamento clandestino? Não. Isso vai ter uma repercussão dentro da cidade.

No lote, você tem que ter a preocupação com a taxa de ocupação. Se você imaginar um lote, ele tem uma dimensão, tem uma metragem; a taxa de ocupação é aquela porção do terreno em que você pode edificar. Se a taxa de ocupação for 0,5%, ou 50%, você só pode construir em 50% do terreno. Você tem que deixar os outros 50% livres. Por quê? Por uma questão só de estética? Não. Para garantir a permeabilidade do solo. Quando chove, a água entra no lençol freático; então existe uma consequência ambiental disso também. Vocês imaginem a quantidade de lotes dentro de uma cidade que não obedecem à taxa de ocupação, mesmo lotes de casas construídas formalmente e com planta aprovada pela Prefeitura. É muito comum: o cidadão constrói, obtém o Habite-se, depois que ele obtém, o que ele faz? Opa, aquele terrenão lá na frente vai servir para quê? Para garagem? Ótimo. Ele põe cimento ou lajota lá e impermeabiliza aquela área. Então vocês imaginem a quantidade disso, multiplicado dentro de uma cidade, colabora, por exemplo, com aqueles índices de inundação nas cidades. É um dos fatores. Então, taxa de ocupação é um índice que se leva em consideração não só por um aspecto estético, mas por um aspecto ambiental até; é uma consequência isso.

Existe também o coeficiente de aproveitamento, que é a relação entre o tamanho do lote e a quantidade de construção que eu posso colocar nele. Se eu tenho um lote de 1.000 m² e o coeficiente for um, eu posso construir 1.000 m² de área; se o coeficiente for dois, 2.000 m², e por aí vai. O gabarito, a altura das edificações. Aqui a gente cita um exemplo interessante. Às vezes, a altura da edificação – eu não falo só de lote, de casa, mas do prédio, por exemplo – ela é determinada por um outro ente federado que não o municipal. Regra geral, é o município que determina a altura das edificações e todos esses índices que a gente está indicando aqui. Mas, por exemplo, próximo de aeroporto, você tem um zoneamento aeroportuário que define a altura das edificações; define o tipo de edificação e a altura dele. Em São Paulo, vocês vão recordar, há alguns anos, o último avião da Tam que caiu – a gente espera que seja o último – ele gerou um acidente, morreu muita gente, e alguém enxergou um prédio que parecia um pouco fora dos padrões. E foram checar de quem era aquele prédio. Aquele prédio era de um cidadão chamado Oscar Maroni. Vocês sabem quem é Oscar Maroni? É um cidadão que tem lá moças trabalhando num ambiente dizendo que ali é um local de diversão masculina noturna. O cidadão construiu um prédio do lado de um sobrado onde ele tinha esse comércio, com essas moças, e ele verticalizou esse seu

comércio. Só que, pela legislação aeroportuária, naquela localidade não poderia ter hotéis, motéis e afins; então ele chamou aquilo de empreendimento comercial, e passou pelo órgão, que antigamente era o DAC – Departamento de Aviação Civil –, hoje é a Anac, não é isso? É uma Agência Nacional. E passou a aprovação porque ele tinha chamado aquela edificação de empreendimento comercial. Só que depois foram descobrir que não era bem para isso, embora se possa chamar de um comércio, mas, além da questão do uso que não era permitido naquele zoneamento, tinha um problema, que se levantou na ocasião, da altura do edifício, que poderia estar prejudicando o acesso, a chegada e a subida de aviões, porque existe um cone de aproximação quando você está chegando próximo do aeroporto. O aeroporto de Congonhas, vocês sabem, é um verdadeiro paliteiro ali no entorno. Então existe um zoneamento aeroportuário que define a altura das edificações. E quase sempre alguém quer fazer um prédio muito próximo desse cone, desviando a atenção da autoridade etc. Mas eu estou ilustrando para vocês que às vezes a altura da edificação tem interferência de um outro ente federado, por uma outra razão. Por exemplo, próximo de aeroporto não se admite que haja ocupações subnormais, porque aquilo atrai acúmulo de material, acúmulo de resíduos, atrai urubus... e isso pode atrapalhar a viação. Então tem toda essa preocupação.

Quando se pensa na rede de água e esgoto de um loteamento, é porque você quer que as pessoas tenham captação de água boa, tratada, ou oferecida pelo poder público, ou uma forma de esgotamento sanitário. O tradicional, o correto é você implantar uma rede de água e esgoto; mas há hipóteses em que você pode fazer uma fossa séptica, com toda a técnica do órgão ambiental licenciando esse tipo de fossa. Mas, em regra, quando se faz um loteamento clandestino, não se tem nem rede, não se faz fossa séptica, se faz uma fossa negra, com possibilidade de contaminação do lençol freático, e aí a situação da contaminação gera um dano ambiental que pode atingir bem mais pessoas do que aqueles próprios moradores.

As ruas num loteamento têm uma função, não só de garantir o direito constitucional de ir e vir, mas também tem uma função de drenagem urbana. O formato dessa rua, a forma como ela é abaulada, com as extremidades mais baixas do que seu ponto central, isso facilita para que, quando chova, a água caia para as laterais e vá para a rede de drenagem, até a subterrânea. Então, quando se faz uma rua, tem que ter preocupação com largura, tamanho, declividade. Se for uma rua que não tem esse abaulamento, quando chove naquela localidade, pode ter acúmulo de água e isso gerar vetores de doença por conta desse acúmulo de água.

Áreas públicas. Por que é importante nós termos áreas públicas no loteamento? Qual é a função delas? Depende do loteamento. Se a gente estiver falando de um loteamento de alto padrão, provavelmente as pessoas que vão morar lá não têm muito interesse em ter uma quantidade de áreas públicas além das ruas, um sistema de recreio etc, não têm essa preocupação. Mas, num loteamento popular, as áreas públicas acabam sendo área de lazer da garotada, da molecada. Então, dependendo do tipo de loteamento, as áreas públicas são importantes mais para um tipo de gente que vai comprar lote do que para outro. E as áreas públicas, quando você aprova um loteamento e registra, elas se transformam em bens de uso comum do povo. Se são bens de uso comum do povo, são bens que servem a todos. Isso vai gerar uma outra discussão, não sei se dá para a gente depois debater, com relação àquela figura dos loteamentos fechados. Loteamento fechado, o que é isso? Existe pela lei federal? Está regrado na lei federal ou não? Ou é uma criação do mercado? É uma criação de mercado e, até onde a gente acompanhou, ainda não existe uma norma federal que dê suporte legislativo para essa figura. Então, quando vocês se depararem com loteamento fechado, quiserem entrar e forem barrados na portaria, saibam vocês que estão sendo barrados de entrar e frequentar ou utilizar um bem de uso comum do povo,

são as ruas, são as praças, são os equipamentos públicos que estão lá dentro.

Dentro dessa função ainda da habitação, talvez os colegas tenham esse problema aqui, não sei, dos conjuntos habitacionais. Conjunto habitacional é construído basicamente para a população de baixa renda. Existem algumas práticas que a gente está sinalizando aqui: se faz conjunto habitacional sem área pública, sem espaço de lazer; se faz conjunto habitacional com a sua solidez comprometida, com material de péssima ou baixa qualidade, o que vai gerar depois custos para o poder público para fazer os reparos disso; se faz conjunto habitacional – aí pensando num plano não só intramuros, mas fora – se faz conjunto habitacional nas franjas das cidades, expulsando o pobre para a periferia; ninguém quer pobre morando na região central, no filé mignon do mercado: o pobre tem que morar longe. Só que isso vai gerar para o poder público a necessidade de ter recursos para trazer essa população para trabalhar nesta região e levar essas pessoas de volta. Vai ter que ter altos investimentos em transporte público. Se o modelo for periferização do pobre, para morar na periferia mesmo, no conjunto habitacional, tem que ter uma outra preocupação de planejamento urbano, que é ter dinheiro para investir em transporte público; é ter dinheiro para levar caminhão de lixo para coleta de lixo; é ter dinheiro

para levar saneamento. Então essa opção das grandes cidades de colocar o pobre na periferia traz a necessidade de altos investimentos nesses setores.

As incorporações imobiliárias – também é algo objeto da atuação para a gente garantir esse direito à cidade. Se vocês analisarem a Lei de Incorporações, ela não traz nenhuma regra sobre questão urbanística, traz regra sobre o contrato, como é que vai reger a relação entre os futuros moradores do condomínio etc. Mas nem por isso elas estão isentas de um olhar do planejador, de quem planeja a cidade. Hoje, um grande trabalho nosso em São Paulo é identificar essas incorporações, onde elas vão ser construídas, em que velocidade, com que quantidade, como é que se planejou para construir esses prédios. Nesses eixos estruturantes, vai se permitir construção... quase que liberado: grandes construções, prédios altos etc. OK. E aí vem uma outra preocupação: existe capacidade de suporte para essa quantidade de prédios que estão construindo ou vão construir, que estão planejando construir? Em outras palavras: vocês imaginem aquelas ruas antigas, de antigos loteamentos, ruas estreitas, onde tinha lá várias casas; chega o incorporador, derruba três, quatro, cinco casas – cada casa com duas ou três vagas de garagem –, derruba as casas, unifica as matrículas, ergue nesse mesmo local,

faz lá uma incorporação de três, quatro torres, cada torre com vinte, trinta apartamentos, cada apartamento com duas vagas de garagem. Nós estamos tendo problemas em São Paulo de gente que está fazendo fila para sair do seu prédio, da sua garagem, ou fila para entrar no seu prédio. Então, a incorporação não é um bem em si mesmo, um fim em si mesmo; ela está dentro de um contexto de cidade, e o impacto do entorno precisa ser visto; tem que ser visto algo além daquilo que está sendo construído.

Segurança. Houve... agora nem tanto, mas houve um período em São Paulo em que a gente começou a identificar algumas construções com problemas de trincas nas casas do entorno, casas rachando e tal. Aliás, eu estava vindo agora e estava comentando com o motorista. Ele falou: Ó, tá vendo, doutor, aquela broca ali? Daqui a pouco vai bater um bate-estaca e vai começar a rachar as casas do lado. Esse é um efeito. Só que existe um outro efeito que ninguém está enxergando, e isso aconteceu com uma certa frequência na capital. Muitas incorporações são feitas com escavação do subsolo, para fazer as garagens. Eu tive um projeto de seis subsolos. Seis subsolos. Estão querendo fazer um shopping lá em São Paulo agora, perto de uma estação de metrô, com seis subsolos e mais seis andares para cima. Bom, você vai escavar; quando você escava,

you find water there – a water table, not? To put that concrete box and make the garages, they pumped that water. They were pumping – you already must have seen that water, it was running in the street, in the middle of the street. You can go back to that water, you can go to the source, that suddenly is a construction like this. They started to dig and take that water, pumping. They were taking water from the water table. We had a case there in Ibirapuera, in which three constructions were being built almost simultaneously; they pumped so much water from that subsurface that 40 houses started to crack. But they were not neighboring houses, they were houses that crossed the street. In reality, that environment of the subsurface started to dry, and those houses, which had old foundations, started to shake and there was a settlement of the soil – that is what engineers call – and it started to crack, to split the houses. I had the opportunity to go to a medical consultation in which the people were on the top floor, on the upper floor, it was so cracked that the people were talking to the person down there. For what was this happening? Because, in many cases, the foundation is made on the main body. After many years, the person occupies a room, builds a room down there, but she does not have a foundation, so that environment of the soil moved and cracked. In other cases, the

foundations were made with wood, wooden piles. When the wood is submerged in water, nothing happens; when you take that water away, the wood starts to rot; then, it starts to shake the structure of the foundation. I am bringing this example to say that, with relation to incorporations, there are many more things to be seen than just to check if it is approved and registered according to the Law of Real Estate Incorporation; because the constructions are bringing problems for the cities, and in this case that I saw, it was not only the houses cracking, it was overlapping on the sidewalk – and the excuse that was given is that it was passing too much weight. For what will it be? You took water away from that environment, too!

Real estate developments closed. What can I advance for you? This topic is complex, slow; let me finish in 20 minutes... What are the topics that arise with this figure? Violation of the right of locomotion: the people cannot enter or leave without identifying themselves; to say that, they cannot frequent that environment freely; the right of assembly, you cannot exercise that right inside a square of that development; violation of the right of association: who buys associates with an entity that will do the management of that environment, collect

tar dinheiro, arrecadar dinheiro para a segurança, coleta, poda de árvores, limpeza urbana etc. As pessoas se associam e não podem mais sair dessa associação. Segundo a Constituição Federal, inciso XX do artigo 5º, o direito de associação é livre – ninguém pode ser obrigado a se associar, muito menos se manter associado.

A figura dos condomínios, sítios e chácaras de recreio. Isso é muito comum no interior de São Paulo. Na verdade, são verdadeiros loteamentos que são feitos na zona rural; têm toda a feição de finalidade urbana, porque as pessoas compram para lazer, não compram para atividade agropecuária, para atividade extrativista... Enfim, é uma atividade de lazer e descumpra todas as regras de parcelamento do solo.

Outro tema: favelas e áreas de risco. Nós temos aí um problema com esse tipo de ocupação subnormal que gera risco para quem mora, gera risco de degradação social, é um assunto que precisa ser visto pelas autoridades, pelo poder público; não se pode permitir que as favelas cresçam e continuem lá, porque gera todo um problema de manutenção.

Há poucos dias, vocês devem ter acompanhado, um incêndio, mais um incêndio numa favela em São Paulo; não morreu ninguém desta vez. Mas tem casas cons-

truídas uma do lado da outra, casas em madeira, com fiação ligada de forma clandestina, que gera a qualquer momento um curto-circuito. Tem favelas que estão sobre áreas de risco, em locais mais íngremes. Ou seja, locais onde há necessidade de atuação do Ministério Público, uma preocupação com aquele ambiente que tem quer ser regularizado de alguma forma e com as vidas humanas, direito à integridade física, direito à vida humana, que é indisponível. As invasões, nós já falamos sobre elas, não é só uma questão de posse e propriedade; ela gera uma consequência urbanística. É aquilo que eu falei no começo: se houver uma invasão, uma reintegração de posse, e depois o proprietário faz um acordo com os invasores, seguramente não é para eles saírem; na maior parte dos casos, é para vender essa área. E se vendeu, aquilo veio para ficar, aquele tipo de ocupação vai gerar no futuro um investimento do setor público para regularizar essa situação.

Casas abandonadas: o que fazer com casas abandonadas? Existem alguns casos em São Paulo em que moradores reclamam de casas abandonadas, que trazem toda uma consequência para o entorno. É local adequado para tráfico, para prostituição, para encontro de marginais, causando uma degradação social, econômica, os imóveis perdem valor. E o que fazer nesses casos? Houve casos em que alguns colegas

fizeram termo de ajustamento de conduta com o proprietário para exigir que pelo menos ele fizesse muro nessas casas, cercasse adequadamente, para que elas não fossem palco desse tipo de problema. Em outros casos, os colegas tiveram que levar essa questão para o Judiciário, para que o proprietário fosse compelido a dar uma destinação ao seu imóvel, pelo menos para que ele não causasse um mal para o entorno pelo mau uso da propriedade, não causasse prejuízos. Essa discussão está dentro daquele tema de função social da propriedade. O município, de alguma forma, pode colaborar para que a propriedade cumpra a sua função. É só aplicar os artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, que têm base no artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, quando fala do IPTU progressivo, da desapropriação etc.

Na questão da função social ligada a atividades não residenciais, o que a gente chama de 'trabalho', você tem que garantir que haja uma distribuição racional entre as atividades para morar, para moradia, para habitação, e as atividades que não tenham relação com moradia. Então, como é que se faz essa distribuição racional desses espaços? Por exemplo, através da legislação de zoneamento: planejamento, plano diretor. Essas outras atividades podem funcionar como polos atrativos de tráfego, polos geradores de tráfego, de trânsito; e quando elas atuam dessa forma, como polos geradores, elas têm que

mitigar os impactos que elas vão causar. O que se faz, o que se deveria fazer, é por intermédio de estudo de impacto de vizinhança. Eu não sei aqui em Belo Horizonte, mas em São Paulo nós não temos uma lei municipal que discipline as atividades e obras públicas ou privadas que exigem estudos de impacto de vizinhança. O que nós temos até hoje são dois decretos antigos, de 1996, e que estabelecem algumas linhas de corte – linhas de corte que são facilmente dribladas pelo empreendedor. Cito aqui um exemplo. Em São Paulo, esse decreto diz que só empreendimentos comerciais acima de 60.000 m² de área computável é que será exigido dele estudo de impacto de vizinhança. Área computável não é área construída. Área construída às vezes é bem maior do que a área computável. Tem empreendimentos que têm área computável de 50.000 m², mas têm área construída de 150.000 m². É uma mágica que fazem articulando normas do Código de Obras. E qual é a forma de se burlar a lei? Tem lá um shopping center que foi feito na marginal do Rio Tietê, que não tem 60.000 m² de área computável; ele tem 59.900. Logo, ele não é impactante. Se ele tivesse 60.000, sim. Mas com 59.900, não. Ele não é impactante.

A gente cita esse exemplo para vocês para indicar o seguinte: é necessário ter esse estudo de impacto de vizinhança, ele tem base no Estatuto da Cidade, artigo 2º,

inciso XIII, e artigo 36 a 38. Quando a gente cita o artigo 2º, inciso XIII, ali fala que a população tem o direito de participar da discussão de empreendimentos que são impactantes, ou seja, deve haver a participação popular. Então, o que a gente está sinalizando aqui? É necessário que haja uma lei. OK. Mas, e se não houver, o que fazer? Quando não há uma lei, aí a gente tem que levar esse assunto para o Judiciário. E aí vem aquela dificuldade de que eu falei para vocês: nós não estudamos direito urbanístico na faculdade; formamos profissionais que estão hoje propondo ações e profissionais que estão julgando essas ações, e esses profissionais ou não estão bem preparados para levar essa questão para o Judiciário, ou não estão bem preparados para decidir sobre esse tipo de problema. Porque aí vem aquela situação: Bom, se não está na lei, então não é obrigado a fazer. Mas ele não tem lei aqui! Foi dado um cheque em branco para se fazer qualquer tipo de construção no território municipal, e não vai se exigir nada. Qual é a saída para isso? É a jurisprudência, é o tribunal. Lá em São Paulo tem alguns casos em que, por falta de lei municipal, o tribunal entendeu o seguinte: se o empreendimento é impactante, tecnicamente falando, então ele tem que fazer um estudo de impacto ambiental; e não só fazer o estudo, mas mitigar os impactos que ele causou. Isso é um instrumento importante que se usa

hoje nas cidades. Quando existe uma lei, ótimo – mas nem tanto, porque às vezes a lei é feita de tal maneira, com essas linhas de corte, que facilmente são burláveis. Então, a lei tem que ser feita com alguns critérios quantitativos, mas não só quantitativos – tem que ter algum critério qualitativo. Por exemplo, se eu estou diante de um bairro saturado em termos de construção, quando se permite construção de um shopping center a mais ali, que é um polo gerador, eu preciso saber se existe capacidade de suporte para aquele empreendimento ou não. E o estudo de impacto de vizinhança pode, em tese, dizer o seguinte: Esse empreendimento não pode ser implantado com essas características, ou, Esse empreendimento não pode ser implantado. E ponto. É o que deveria ser, por exemplo, com os estudos de impacto ambiental, o EIA/Rima. Eu nunca vi, mas vocês já viram algum EIA/Rima dizer que aquele empreendimento não pode ser implantado? Até porque, ele é contratado por quem? Pelo empreendedor. O estudo de impacto de vizinhança vai seguir o mesmo modelo do EIA/Rima. É o empreendedor que vai contratar alguém que vai fazer o estudo para ele. Então, o MP precisa estar muito bem capacitado com pessoas na área técnica para ler, interpretar aquilo e dizer: Isso aqui é impactante. Porque, regra geral, o poder público, por uma razão ou por outra, acaba aprovando, aceitando aqueles estudos que são feitos – e são muito mal feitos. Não foram feitos para diagnosticar e dizer qual o impacto daquele empreendimento.

Nas atividades que não estão relacionadas à moradia, portanto trabalho lato sensu, atividade industrial, comercial, estabelecimentos governamentais, prestadores de serviços etc., deve-se ter em conta uma preocupação com a segurança – segurança interna também. Os prédios precisam estar equipados com equipamentos para combate a incêndio. Tem que ter auto de vistoria do Corpo de Bombeiros; os prédios públicos, idem; prédios onde tem muita gente circulando. Aí eu dou a seguinte notícia para vocês: a Promotoria de Habitação e Urbanismo da capital paulista propôs uma ação contra o governo do estado porque as escolas estaduais do município de São Paulo não têm auto de vistoria do Corpo de Bombeiros, não têm auto de vistoria da Prefeitura, não têm alvará, não têm licença de funcionamento. E agora? Quer dizer, o próprio poder público dando mau exemplo, acomodando crianças, professores e funcionários sem o mínimo de garantia de segurança; nem o poder público faz a sua lição de casa. A preocupação com essa questão é atual; além disso, você não pode ter usos muito próximos que sejam incompatíveis. É o Estatuto da Cidade que fala isso lá no artigo 2º, quando ele relaciona todas as diretrizes. O município tem que evitar usos incompatíveis ou inconvenientes. Por exemplo, construir casas e prédios perto de posto de gasolina: não deveria ser tão próximo, porque aquilo é um

foco de... amanhã pode explodir, não é? Mas não só isso. Construir um prédio perto de um posto de gasolina pode ser altamente prejudicial à saúde, porque todo posto de gasolina, os seus tanques vazam, aquela pluma de contaminação fica ali no seu subsolo. Aí você constrói um prédio de apartamentos do lado, faz lá um playground, as crianças vão ter contato dermal com aquela terra que está ali, e aí? Se não houver remediação adequada? Também tem esse tipo de preocupação.

As pessoas têm que se preocupar também com a questão do sossego. Quando você tem os usos não residenciais, você tem que proporcionar sossego para quem mora, reside em algum lugar. Então, é uma preocupação com poluição sonora, ruídos urbanos. O que a gente está tendo lá em São Paulo, acho que vocês aqui também? Pancadões, os bailes funks. Não vou entrar na discussão aqui do gosto ou mau gosto das músicas, não é isso. O que temos que observar aqui é o seguinte: é um fenômeno social, uma manifestação cultural, dizem que com o samba foi assim, nas suas origens: O que que é isso?! Essa música?! Agora tem os bailes funks. A garotada gosta de ir lá. Além do aspecto na área da infância, que é a prostituição de meninas, os garotos e as meninas consumindo drogas etc., você tem um aspecto que é: esses pancadões começam, às vezes,

do nada, alguém chega lá com um carro com autofalantes, com bebida numa caixa de isopor; vira um encontro de jovens, fecham as ruas, causam um barulho infernal para as pessoas, não é? E o que fazer com isso? Lá em São Paulo, nós temos um inquérito civil aberto na Promotoria para receber todas as denúncias de pancadões. Se a gente fosse abrir inquérito para cada um, estaríamos beirando hoje a casa dos 1.200, por baixo. Então, as Promotorias começaram a instaurar inquéritos que a gente chama de inquéritos genéricos: de habitação e urbanismo é um tipo; área da infância, outro; área do meio ambiente, também, que é a questão da poluição sonora. A gente está trabalhando como vamos conseguir resolver essa questão, porque não param de chegar as reclamações. Vocês imaginem: na sexta-feira, à noite, a pessoa chega em casa, quer descansar, de repente formam um pancadão, um baile funk na frente da sua casa. Aí você não vai conseguir dormir, vai gerar uma sucessão de conflitos.

Circulação. Bom, na circulação, a gente tem uma preocupação com o direito de locomoção, o direito de ir e vir, o direito de estacionar, de parar em vias públicas. O traçado urbano tem que ser adequado para facultar uma boa circulação; tem que haver a manutenção e guarda desses equipamentos. Uma das preocupações das grandes cida-

des é não permitir, por exemplo, a criação de favelas debaixo de pontes e viadutos. Não é só porque as pessoas não querem ver favela nesses lugares. É porque, se ocorrer algum incêndio numa favela, você abala a estrutura do equipamento, ele acaba paralisado e as pessoas não circulam por aquela ponte, ou por aquele viaduto.

Existe também uma preocupação com a sinalização, a visibilidade: você não pode ter publicidade sobre sinais porque vai inviabilizar a visualização do motorista. As lombadas, pelo Código de Trânsito, artigo 94, deveriam ser exceção e, quando feitas, construídas de acordo com a técnica, a boa técnica – não aquela técnica de derrubar um poste na rua, passar asfalto em cima e virou uma lombada. Existem muitos casos em que isso acontece. Aliás, lombada em São Paulo virou sinônimo de vítimas de roubo. A pessoa para pra ultrapassar a lombada, tem que praticamente parar o carro na rua, depois ela é vítima de roubo ali na esquina. Alguém está esperando para assaltar essa pessoa ali.

Obstáculos nas vias públicas, mesas nas calçadas, os camelôs nas ruas, caçambas... Eu não sei se aqui em Minas existe esse problema, mas, no começo, as pessoas começaram a colocar aquelas caçambas metálicas no meio-fio para des-

pejar material de construção; só que essas caçambas não eram sinalizadas. Aí vinha um motoqueiro e, para desviar de um carro, batia na caçamba. Tinha gente que comemorava, mas tinha gente que não, ficava triste, porque, afinal de contas, alguém se machucou, se acidentou numa caçamba. Então elas são sinalizadas, são pintadas, assim como é a traseira de caminhões nas estradas: você toca o farol ali e aquilo reflete. Mas o ideal é que elas não estejam lá.

Direito ao trânsito seguro: o Código de Trânsito diz que você tem que ter uma prioridade na defesa da saúde, meio ambiente... é a vida; estabelece a responsabilidade e o objetivo do órgão operador de trânsito. A gente cita o exemplo aqui das curvas assassinas. Foram curvas catalogadas por um engenheiro da Politécnica, em São Paulo; em determinada época, ele catalogou umas 60 curvas assassinas. Que curvas são essas? São aquelas curvas mal projetadas, aquelas curvas que, ao invés da borda extrema ser inclinada para colaborar com o movimento curvilíneo, elas são feitas de forma invertida. Então, você tem a força centrípeta, que impele o corpo para fora, o pneu do carro... enfim, tudo aquilo que ajuda a segurar o carro. Mas se você tiver uma curva mal construída, acaba gerando acidentes. Teve gente lá em São Paulo que teve que colocar aquelas estacas metálicas para os carros não entrarem nas

suas casas, porque constantemente eles recolhiam corpos ali, em acidentes que aconteciam.

E agora, finalizando, lazer. É a parte mais gostosa dessa exposição. O que é o lazer? O professor José Afonso da Silva faz uma definição de coisas que aparentemente são iguais, mas não são. Ele diferencia lazer de recreação. Lazer é a entrega à ociosidade repousante, o direito de não fazer nada; e a recreação é a entrega ao divertimento, ao esporte, ao brinquedo. Uma vez, no Sul do país, eu ouvi que tinha um movimento chamado de 'nadismo', vocês já ouviram falar? Mostraram um cidadão, ele tinha até carteirinha, isso tem representantes no mundo inteiro. Aí ele demonstrou o que é o nadismo. Ele colocou uma toalhinha numa praça, pôs sua mochila, deitou ali e ficou olhando para o nada, ficou contemplando o nada. Esse é o direito ao lazer, ao ócio repousante. Por que é importante essa função social na cidade? Porque as pessoas precisam recarregar as baterias, precisam descarregar as energias negativas. Mas tem que ter lugares apropriados para isso; ou vão fazer dentro de uma academia ou vão fazer na via pública, onde houver condições de fazer isso. Na urbanização das cidades, os espaços públicos são importantes para isso. São eles que exatamente acolhem essas pessoas e principalmente a população de baixa renda. Quem não tem dinheiro para ir para uma academia, para um shopping center fazer o

seu lazer vai para a via pública. Há alguns anos, o governo do estado e o governo municipal abriram algumas escolas estaduais e municipais públicas à noite e eles detectaram que nos bairros mais violentos, os índices de criminalidade começaram a decrescer. Não que isso seja o único fator de criminalidade, mas eles notaram que, quando existe um espaço público e as pessoas têm um local onde se encontrar, uma alternativa de lazer, uma quadra poliesportiva de uma escola ou qualquer coisa do gênero, elas acabam tendo uma forma de praticar essa função social da cidade.

E quando a gente fala de privatização de espaços públicos, tem direta relação com isso. As áreas públicas, sejam elas originárias de loteamentos, sejam elas criadas pelo poder público por desapropriação, sejam parques etc., elas são importantes para a população. E quando se fala, por exemplo, em praia particular, as pessoas se arrepiam: Mas, como, praia particular? A gente sabe. Pelo menos em São Paulo, o nosso litoral tem algumas praias que são particulares. Fizeram alguns loteamentos e colocaram uma portaria, então a pessoa não tem como entrar, como se a praia não fosse bem de uso comum do povo; como se não tivesse um dispositivo na Constituição Federal disciplinando essa questão, artigo 20, inciso IV, e a Lei 7.661, de 1988, que obriga uma atuação do Ministério Público para garantir esse acesso a praias, as chamadas praias particulares.

Gente, falei demais e eu acho que agora é bom a gente abrir um pouco para o debate, não é? Obrigado pela paciência de vocês.

MARTA ALVES LARCHER

Dr. Zé Carlos, eu queria agradecer. A sua palestra realmente foi bastante profunda, abordou todos esses aspectos da função social da cidade. E eu queria inaugurar o debate fazendo algumas colocações até em forma um pouco de desabafo, vocês me perdoem. Porque, infelizmente, tudo isso que o senhor colocou e que para nós, que atuamos na área, é absolutamente imprescindível quando se pensa em qualidade de vida na cidade, para alguns setores, inclusive do Ministério Público, é tratado como perfumaria: Ah, área pública para quê? Deixa ocupar. Você precisa de área para moradia, então deixa ocupar a área pública, deixa ocupar área de preservação permanente. Então, quando se aborda o assunto dessa forma como o senhor expôs, para a gente é absolutamente salutar isso.

O Edésio Fernandes, que é um renomado jurista do direito urbanístico, critica muito o Ministério Público. Ele fala que o Ministério Público está mais preocupado com o meio ambiente do que com o ser humano, quando

atua, por exemplo, visando evitar ocupação de áreas inadequadas. Por exemplo, a Lei 6.766, que regula o parcelamento do solo, no artigo 3º, parágrafo único, ela fala: não haverá parcelamento do solo em determinadas situações: áreas de risco, áreas contaminadas, áreas de proteção ambiental. E eu falo que esse artigo é o mais descumprido, porque o que a gente mais encontra é ocupação de área inadequada. Então, quando o Ministério Público atua de forma a ver o ordenamento jurídico, ver essa vedação cumprida, não é porque é perfumaria; é porque existe realmente uma razão de ser. A legislação não colocou ali que não se deve ocupar área contaminada por nada; é porque realmente não se deve. Área de risco, a mesma coisa, porque a vida das pessoas está em risco. E o Edésio fala muito isso, que não existe, na verdade, esse conflito entre moradia e meio ambiente; a gente é que dá muito valor à proteção do meio ambiente em detrimento do direito de moradia. Eu penso que existe, sim, o direito de moradia, mas eu acho que é o direito de moradia com dignidade e com segurança. Eu jamais vou atuar para defender o direito de moradia numa situação de risco. Eu acho que esse não é o papel do Ministério Público. Eu queria que o senhor fizesse um comentário a respeito dessa posição. Em Belo Horizonte – Minas Gerais como um todo – existem muitos movimentos sociais que

andam apregoando a necessidade de ocupação de áreas de preservação, alegando que Já que o poder público diz que não provê moradia porque a terra urbana é muito cara, então, vamos ocupar as áreas de preservação permanente, vamos ocupar os parques municipais. Inclusive – não é, Cláudia? –, tem um projeto de lei de autoria do Executivo aqui de Belo Horizonte propondo transformar áreas públicas de preservação ambiental em áreas de habitação de interesse social. Como se não houvesse outras alternativas, não é? Eles não se preocupam, por exemplo, em definir as Zeis, como estabelece o Estatuto da Cidade. Então eu queria que o senhor comentasse esse possível conflito que, na verdade, a gente vê que não é um conflito.

Também queria que o senhor comentasse a questão que o senhor falou desse conchavo entre empreendedores e ocupantes. A gente teve um caso aqui que, para mim, se encaixa perfeitamente nessa situação, de um imóvel na zona norte, onde o empreendedor pretendia fazer um conjunto habitacional – era até uma cooperativa, essas cooperativas dos sem-casa – e que era uma Zepan, Zoneamento de Proteção Ambiental. Então, não era possível fazer o parcelamento nos moldes pretendidos. E o que aconteceu? Houve uma invasão, aquela área que era de preservação ambiental, que tinha razão de ser, era totalmente inadequada para ocupação, muitas nas-

centes, área de preservação permanente, foi feita terra arrasada, praticamente. Na época, eu atuava na Promotoria de Belo Horizonte e entrei com uma ação visando a remoção das pessoas, obviamente com garantia ao direito de moradia, de acordo com a política habitacional do município, que prevê essa garantia, e com o dever de recuperação integral da área, que ela voltasse o máximo possível às suas condições originais. E aí nós fomos surpreendidas com uma ação coletiva da Defensoria Pública pleiteando justamente o contrário: que as pessoas permanecessem naquele local. Eu também queria que o senhor comentasse isso.

Eu sei que a plateia quer fazer pergunta, então eu não vou me estender muito nas minhas colocações. Vou passar para o senhor.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Bom, gente, a primeira pergunta que se faz, dentro das colocações da colega Marta, é: moradia onde? Onde as pessoas vão morar? Onde elas têm o direito de morar? Onde elas acham que têm o direito? Existe um limite para isso?

Quando se fala em planejamento, fala-se que existem espaços dentro da cidade para vários usos: espaço para morar, para trabalhar, espaço para circular pela cidade,

enfim, espaço para as várias atividades. Quando você tem ideia do planejamento, você está definindo espaços que vão ter aquela vocação urbana para determinada situação, ou até vocação urbana aliada à vocação ambiental, no caso da Zepan, áreas de preservação permanente etc. As pessoas não podem morar onde elas querem. Elas têm que morar onde é possível. Ah, mas não tem terreno barato suficiente para acomodar essas famílias. Bom, essa é uma situação. Agora, se a gente permitir que as pessoas morem em qualquer lugar e de qualquer jeito, então você está falando de antiplanejamento urbano, e não é isso que prega a Constituição Federal. A gente precisa separar um pouco algumas coisas. Existem algumas ocupações muito antigas, às vezes dentro do próprio bairro onde você mora, de repente você enxerga lá um espaço, você fala: Interessante, essas casas não têm acabamento, elas terminam em tijolo. Você sempre conviveu com aquilo. Um belo dia você vai descobrir que aquilo foi uma praça, foi uma área verde de um loteamento, mas está lá, desde quando você era criança você conhece aquilo. Vou pegar não só exemplo urbanístico, vou pegar exemplo ambiental. Às vezes, é uma área que foi ocupada, de proteção ambiental, e que está lá há muitos anos, o poder público nunca fez nada, nunca levou melhoria.

O que eu pondero é o seguinte: para situações já consolidadas há muitos anos, que perderam, ao longo desses anos, no caso urbanístico, perderam sua vocação urbanística e, no caso ambiental, perderam até suas funções ambientais – por exemplo, tem gente morando num espaço onde não há mais córrego, o córrego secou, a nascente secou, enfim... Eu não estou fazendo nenhum discurso antiambientalista, não é isso. Vou dar um exemplo – como eu sou de São Paulo, eu pego sempre os exemplos de lá – a Avenida Paulista não deveria estar lá, porque é um espigão. Deveria ser removida. As marginais dos rios Pinheiros e Tietê deveriam ser removidas, porque estão dentro de área de preservação. Por que razão, ao longo dos anos, foi-se fazendo isso, foi-se admitindo que isso permanecesse? A legislação foi sendo flexibilizada e foi pondo o interesse público... O interesse social acabou deixando de lado o bem jurídico ambiental, ou o bem jurídico urbanístico, para acomodar aquela situação. Passados alguns anos e aquela situação já faz parte do tecido urbano de alguma forma, eu acho que o tratamento deve ser um pouco diferente.

Por outro lado, essas ocupações, essas invasões, a gente tem que ter o olhar redobrado para essa situação, que não é nova, mas existe um movimento recente de inva-

sões nas grandes cidades para o qual precisamos abrir bem os olhos. Eu vou citar um exemplo aqui de um caso chamado Copa do Povo. Copa do Povo é uma área próxima do estádio do Corinthians, que foi invadida durante a Copa do Mundo, e o governo federal foi pressionado, todas as esferas do governo federal foram pressionadas, Se tirarem a gente daqui, vai ter conflito, não vai ter Copa etc. Deixaram o pessoal ali até passar a Copa do Mundo para depois fazer um acordo. Eu fui participar de uma das audiências, era uma ação de reintegração de posse, e eu e meus colegas que cuidam disso notamos uma coisa estranha no ar. Qual era a coisa estranha? O proprietário estava altamente favorável em fazer um acordo com os invasores, porque estava a fim do dinheiro da União. A Caixa Econômica estava querendo comprar o terreno para construir ali um conjunto habitacional para aquelas pessoas. Bom, nós começamos a achar estranho por que o proprietário, que ingressou com a ação de reintegração de posse, cedeu depois dessa proposta. Por quê? A Caixa Econômica vai comprar esse imóvel pelo valor de mercado. Opa! Se fosse uma desapropriação, poderia ser pago um valor menor, geralmente é isso, o poder público oferece um valor menor e vai discutir isso ao longo dos anos. Se já topou é porque passou a ser um bom negócio, um terreno dentro de uma área industrial, um zoneamento

industrial, com questões ambientais ali em volta, várias nascentes – não estão dando a mínima para isso. E fizeram um acordo para que essas pessoas saíssem da área; o proprietário assinou uma proposta de venda, dando preferência de venda para aquele grupo de pessoas, e os colegas estão dando agora um tratamento específico para isso. Um outro caso: invadiram uma área de proteção de mananciais, e os invasores foram pressionar os vereadores, que estavam votando o plano diretor, para incluir aquela área em Zona Especial de Interesse Social, retirar uma parcela de Zepan para transformar em Zeis.

Estou colocando esses dois exemplos para vocês para sinalizar na mesma resposta. Quando você altera a legislação para aceitar uma situação, você precisa, ao alterar, ter uma base técnica e legal para isso. Qual é a base técnica para você criar uma Lei de Plano Diretor, criar uma Lei de Uso e Ocupação do Solo ou modificá-las? Existem algumas bases mínimas que a Constituição Federal indica, assim como o Estatuto da Cidade. Você tem que ter estudos, a iniciativa tem que partir do Executivo e tem que fazer audiências públicas. Se você não tiver esses três ingredientes... Boa parte das leis do estado de São Paulo são julgadas inconstitucionais perante o Tribunal de Justiça em ações diretas de inconstitucionalidade, porque não seguiram, no mínimo,

esses três requisitos: audiência pública com participação popular, estudos técnicos e iniciativa do Executivo. Nos dois exemplos que eu estou dando, a discussão foi levada ao Legislativo quando eles estavam debatendo o plano diretor, e eles fizeram inserir no plano diretor a modificação do zoneamento. É algo que possivelmente vai ser objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade.

Estou sinalizando isso para vocês para dizer que os movimentos sociais estão pressionando muito para ocupar espaços públicos ou privados dessa forma. E, no caso, uma outra coisa que nos chamou a atenção foi que esse movimento social, orquestrado por um tal de Guilherme Boulos, que está fazendo isso lá em São Paulo, é esse movimento que vai indicar os beneficiários dos futuros conjuntos habitacionais. Está havendo uma manipulação. E aí a Promotoria está firme no seguinte: Não! Você não vai furar fila, não! Tem gente inscrita no cadastro aqui da Prefeitura há dez, vinte anos! Vocês vão para o final da fila. E eles não aceitam isso. Porque o governo federal criou uma modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida, denominado “Entidades”. O que é isso, Minha Casa, Minha Vida “Entidades”? A entidade escolhe o terreno, a Caixa Econômica avalia se é o caso de comprar o imóvel, se ele é bom para fazer conjunto habitacional, a localização é cor-

reta ou não, compra e entrega para essas entidades – que depois vão pagar –, e essas entidades é que vão indicar os futuros beneficiários.

Hoje eu estava ouvindo no rádio que as pessoas que se organizam dessa forma precisam adquirir uma pontuação, e só depois dessa pontuação é que elas conseguem o direito de se cadastrar. Como é que elas conseguem essa pontuação? Participando de reuniões: se participar de reuniões, ganha um certo ponto. Se amanhã alguém chegar: Olha, vamos fazer uma passeata na avenida Paulista. – Tá bom, mas pra quê? – Não interessa. Entra no ônibus, veste uma camisa e vai com a bandeira. Esse ganha um ponto. Se invadir imóveis ganha uma outra pontuação. Olha aonde essa coisa está chegando. A gente não pode ter uma leitura ingênua, romântica dos movimentos sociais. Existe um problema social grave no Brasil? Existe. Existe déficit habitacional? Existe. Existe gente que precisa de casa e não tem condições de pagar? Existe. Mas tem muito aproveitador e tem muita indústria atrás disso. Então, o que eu acho é que vocês fiquem de olho aqui, porque lá está acontecendo isso.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Aproveitando o que o senhor disse agora, esses movimentos não vão ao Ministério Público tentando trazer o Ministério Público para perto deles e, dessa forma, adquirirem mais força? Porque eu vejo que isso acontece aqui em Minas Gerais.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Sim. Eles foram, no começo; houve uma certa receptividade por um grupo de colegas mais xiitas do que nós, ou seja, para o lado extremo do social. Por isso que eu falo: a gente não pode ser cego e só enxergar um lado da coisa, da realidade social; você tem que enxergar o outro. Eles quiseram nos levar para um discurso de que eles são coitados – e muitos são; só que eles têm uma barreira: a legalidade, a realidade social, uma série de coisas. Como eles notaram...

MARTA ALVES LARCHER

Defesa do patrimônio público.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Defesa do patrimônio público. Como eles notaram que a gente meio que se transformou num bloco mais resistente, eles partiram para a Defensoria Pública. No caso que a Marta trouxe – que a Defensoria entrou com uma ação para

impedir que retirassem as famílias do local –, temos que fazer o contraponto, não é? Aí, quando se entra com ação civil pública, nós atuamos, como fiscais da lei, com uma isenção maior, para a gente analisar os dois lados. Ocupar espaço público, ocupar área de proteção ambiental não dá. Porque a função social da propriedade não é só para a propriedade privada, é para a propriedade pública também! Eu falei isso num evento aqui em Belo Horizonte, no primeiro congresso de direito urbanístico, acho que em 1999, e estava aqui o Edésio, uma pessoa que eu prezo – aliás, é prata da casa aqui, é jurista mineiro –, mas eu tenho meus contrapontos com ele. Essa história de falar que é um falso conflito, espera lá! Tem gente querendo morar onde não pode! Então, como combatemos isso? Aí temos que voltar nossas armas para aquele outro setor do MP, que é o das políticas públicas. É exigir do poder público, nas três esferas de governo – local, estadual e federal – que eles cumpram com a sua obrigação constitucional de construir conjuntos habitacionais – mas não aquele modelo que eu falei para vocês de colocar o pobre na periferia. Isso é falta de planejamento. Por que eles fazem isso? Porque o terreno é mais barato; então, jogam o pobre lá. Mas tem uma forma de você administrar isso, criando operações urbanas, uma série de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Nós fomos procurados por esses movimentos, só que a gente mostrou o seguinte: Olha, o Ministério Público não é o Ministério Público do social, xiita, que pode invadir tudo. É o Ministério Público que enxerga a cidade como um todo. Eu acho que o papel nosso é de combater esse tipo de abuso, esse tipo de indústria que está acontecendo, muitas vezes com a conivência do poder público. E aí eu acho que a gente não pode flexibilizar nesse aspecto. Nós temos que apresentar uma outra alternativa, porque quando o MP só chega e fala Não, não e não, e não oferece uma outra alternativa, vão falar: Vocês são uns chatos mesmo! Aí muita gente tem razão de falar que somos chatos. Então qual é a alternativa? A gente tem que trabalhar forte na questão da política pública. E existem situações em que eu acho... é aquilo que eu falei e volto a dizer para vocês: nós temos um instrumental no direito que não pode ficar circunscrito à área de nossa atuação. Existem situações... Eu pensei que a Marta fosse falar que a Prefeitura até aprovou um empreendimento numa Zepan. Se chegar a esse ponto, ou se chegar a se omitir na proteção desse bem jurídico, nós temos a Lei de Improbidade Administrativa. Por que não estamos usando isso? Lá em São Paulo, a gente está entrando com a Lei de Improbidade. Tem colegas da Promotoria de Patrimônio Público falando: O que vocês estão fazendo? Isso aí é espaço nosso! Eu falei: Não, não.

Não é, não. Você tem um enfoque urbanístico que derivou para uma improbidade. Eu tenho toda informação aqui para entrar com uma ação civil pública, por que é que eu não tenho para entrar com a ação de improbidade? A gente tem que usar esse instrumento. Porque, quando a gente entra com uma ação contra o poder público, o que acontece? O Prefeito que está aqui hoje, quando essa ação for julgada procedente e for começar a ser executada, ele já virou Deputado, ou então Presidente da República. Então, não é mais um problema dele. Passa a ser problema dele quando ele vai sentir no bolso e na consequência de uma ação de improbidade aquilo que a lei fala. Porque a ação contra o poder público, quem paga essa conta somos nós, os contribuintes. Não estou dizendo para vocês desistirem de ação civil pública, não é isso! Vamos usar a ação de improbidade também. Porque esses exemplos, por omissão na proteção de um bem jurídico em área pública, como patrimônio do município, ou área de proteção ambiental, e tem responsabilidade pela fiscalização do poder público, a gente tem que tomar uma providência nessa linha.

MARTA ALVES LARCHER

Só fazer uma colocação aqui rapidinho a respeito do que ele falou, desses movimentos sociais. A Dra. Cláudia, aqui presente, é Promotora em Belo Horizonte, e nós tomamos

conhecimento de que existe uma cobrança para entrar na fila. Para você entrar na fila dos programas habitacionais do governo federal, as entidades cobram! Ou seja, há uma exploração da miséria, e temos que saber que não estamos lidando só com gente que precisa, não; estamos lidando às vezes com quadrilha, não é?

LUCIANO BADINI

Dr. Zé Carlos, primeiro, agradecer muito e parabenizá-lo mais uma vez. Eu vou fazer uma intervenção breve. Estou há 2 anos fora da área de meio ambiente; então, eu fico até com um pouco mais de tranquilidade de fazer uma leitura. Primeiro, de toda a apresentação, eu vejo que aqui em Minas nós só não temos um desses problemas, que são as praias particulares, o resto realmente é a mesma coisa.

MARTA ALVES LARCHER

Mais ou menos, não é?

LUCIANO BADINI

É, no norte...

MARTA ALVES LARCHER

Nas hidrelétricas do sul de Minas. Lá é a nossa praia.

LUCIANO BADINI

Também, não é? Januária, São Francisco, no norte de Minas – nós temos duas praias.

Mas eu participei esses dias de um painel em São Paulo, até um evento do nosso amigo Marcelo Goulart, que é um brilhante colega, e foi dito pelo professor Marco Aurélio Nogueira, cuja palestra achei muito interessante, ele falou que o Promotor de Justiça, na verdade, hoje é um Juiz de Paz da pós-modernidade. E tivemos o Janot, Dr. Rodrigo Janot, Procurador-Geral da República, que falou que o Ministério Público não conduz a política pública, mas, marcadamente, é uma instituição que tem o condão de induzir essas mesmas políticas públicas. E nessa ida a São Paulo – tem duas semanas isso, três no máximo –, eu me recordo que saiu uma matéria na Folha sobre o aumento dos índices de avaliação de popularidade do Prefeito em razão da questão da ciclovia. E tive uma interlocução com motoristas, com pessoas da cidade, colegas; e vi, de outro lado, algumas críticas muito severas à questão da ciclovia. Qual foi a posição de vocês, lá no Ministério Público, em relação a essa questão, qual a leitura da Promotoria de Urbanismo da capital em relação a esse assunto?

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Bom, nós temos... Eu agradeço... eu fui mal educado no começo, não agradei à colega Marta e ao colega Luciano pelo convite de estar aqui presente, me desculpem. Quero agradecer e reforçar isso.

Olha, nós temos... Recentemente instauramos dois inquéritos civis, um para cuidar não só das ciclofaixas, ciclovias, mas também das faixas de ônibus e corredores de ônibus, porque é um assunto que afeta a questão da circulação. E mais próximo ainda a questão da Lei de Mobilidade Urbana, uma lei recente, que trouxe vários princípios, dois deles são a supremacia do transporte público sobre o transporte privado; e a prevalência do pedestre ou ciclista com relação ao veículo automotor. Então ela criou alguns requisitos, alguns princípios, e temos que olhar para isso para ver como é que a gente vai encarar.

O problema é: nós temos esses dois inquéritos para entender o problema e entender como o Prefeito elegeu certas vias na cidade para colocar ciclofaixas, ciclovias etc. Por quê? Tem reclamação da classe média que usa os seus automóveis e teve um espaço segregado a mais, porque tem a faixa de ônibus e agora tem a faixa de ciclista; então segregou e o espaço ficou menor. Você tem a classe mais

popular, que está soltando rojão de alegria com relação às faixas de ônibus, porque realmente as pessoas chegam mais rápido em casa. Você criou uma faixa só para os ônibus, a pessoa que levava antes 1 hora está levando 40 minutos. Só que algumas coisas são muito populistas. Por exemplo: você fazer com que o ônibus chegue mais rápido é ótimo; só que a frota continua a mesma – as pessoas continuam se acotovelando dentro dos ônibus, apertadas. Eu me lembro... eu falo para o meu filho hoje, que tem 14 anos, eu me lembro que eu pegava o ônibus, ficava na porta segurando com um braço, o material da faculdade debaixo do braço, para ir trabalhar, estudar e voltar à noite. Se era assim 20 anos atrás ou mais, hoje está pior. Não adianta você criar uma faixa, segregar um espaço para chegar mais rápido, se a frota continua sendo a mesma, sucateada. Então, quando se fala: Estou resolvendo um problema de transporte, está resolvendo nada! Há um apelo populista aí. Agora, é um Prefeito corajoso, porque ele fez isso, peitou e está impondo isso lá na cidade. As ciclofaixas, ou ciclovias... A gente já ouviu – e é bom ouvir os técnicos, o pessoal da área de engenharia, da área de saúde pública, a gente sempre tem que estar com esse pessoal. Outro dia nós fomos almoçar com o Sérgio Ejzenberg. O Sérgio Ejzenberg é um engenheiro de tráfego conhecido lá em São Paulo, ele é consultor da Globo, de

vez em quando ele fala no “Bom dia, São Paulo”. A gente foi almoçar com ele e eu perguntei para ele: Qual a sua opinião sobre as ciclofaixas? Ele falou uma série de coisas, mas ele levantou um aspecto que ninguém está levantando. Ele disse o seguinte: a Faculdade de Saúde Pública da USP tem um estudo dizendo que aquela pessoa que está com a sua bicicleta exposta àqueles poluentes diretamente, para sua saúde, é altamente prejudicial. A ciclofaixa não deveria estar a menos de 200 metros dos corredores de ônibus. Ninguém está olhando para isso. Então, criar uma ciclofaixa para fazer uma propaganda – e parece que até o partido do Prefeito está ganhando ponto com isso – veja, eu volto a dizer: ele é corajoso, mas ele é corajoso sabendo onde ele está pisando, não é? Ele está atingindo uma camada da população que o apoia nesse aspecto. Só que criar ciclofaixa ou ciclovias nessas circunstâncias não é correto – afeta a saúde dessas pessoas.

Então, qual é a nossa posição? A gente tem uma cautela, todos nós temos, de não adotar uma postura inicial, porque, se a gente for comprar a reclamação da classe média, média-alta, não pode ter ciclofaixa, não pode ter faixa de ônibus, não pode ter corredor, não pode ter nada. Temos que olhar o outro lado. Se a gente for comprar só a versão de quem é mais pobre, Olha, não mexe com isso,

porque isso é fantástico. Então, o ponto de equilíbrio é difícil; só vamos encontrar isso com os estudos técnicos. E como se trata de política pública, judicializar isso é complicado, não é? Aí tem que ser um mediador, um gestor, para que isso seja um trabalho de convencimento junto ao administrador público. Tem colega que não gosta, tem colega que exagera, mas acho que usar a mídia é importante; saber usar a mídia, a imprensa, porque quando você coloca na imprensa uma falha do gestor, o cara quer logo corrigir, não é? Por exemplo, incêndio na favela. Esse inquérito está comigo. Como a gente resolve isso? As famílias estão na rua – boa parte está na rua –, construíram barraco nas calçadas das casas onde as pessoas compraram seus imóveis e pagam IPTU; tem gente voltando para a favela. A pergunta que eu faço... até quero compartilhar isso com vocês – quando tem uma reunião assim, parece até que é uma terapia em grupo. Qual é a solução que a gente vai dar? Porque, veja, se o MP concordar com a volta dessas pessoas – e eu já fui procurado pelos moradores da favela para fazer exatamente isso –, o MP está colaborando com uma favela e vai voltar a situação de risco, não tenha dúvida, e vai pegar fogo de novo e com risco de as pessoas morrerem. Se o MP falar o seguinte: Não, vocês não vão voltar pra lá e nem vão ficar na rua! – Olha, esse cara não tem coração. Onde

a gente vai morar? A gente tem raízes aqui. Os nossos filhos estudam nas escolas aqui. Eu tenho estatísticas da quantidade de crianças em escolas lá, onde eles estudam; de pessoas que moram e que trabalham naquela região, empregadas domésticas e tal – tem as suas raízes lá. Eu chegar e falar para eles: Não, vocês não vão morar aqui. Vocês vão morar lá no extremo norte da cidade, eu não posso falar isso. Por outro lado, eles dizem que o auxílio-aluguel que a Prefeitura paga, R\$ 400 por mês, não dá para pagar aluguel. Não dá.

MARTA ALVES LARCHER

Aqui é R\$ 500, em São Paulo é só R\$ 400?

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

R\$ 500? Olha, então eu vou pedir para eles virem para cá. Isso é um drama. Eu toquei nesse assunto da favela porque é outro tema de política pública, de política habitacional. E a gente não está escolado, nós não aprendemos na faculdade como trabalhar como gestores públicos, como fazer uma avaliação das finanças públicas, do orçamento. Outro exemplo: eu falei das escolas do estado; me apresentaram um cronograma para, em 5 anos, eles equiparem essas escolas com aparelhos, com estrutura para fogo, combate a incêndio etc. Então eles dividiram em blocos.

Em 2018, eles vão contemplar 218 escolas. Aí eu pergunto para vocês: se eu aceitar isso, eu estou concordando com o seguinte: só daqui a 4 anos é que eles vão começar a se preocupar com essas duzentas e poucas escolas. Significa dizer que até lá eu não preciso me preocupar com segurança, pode pegar fogo sossegado até lá, não é? Então, o que a gente faz nessa situação? O que nós propusemos para o Juiz? Olha, tem situação que... Tem coisas que são para ontem. Colocar extintor de incêndio, demarcar no solo rota de fuga, criar brigada de incêndio, isso é para ontem, em todas as escolas. Se tem que quebrar parede amanhã, tudo bem, pode ser para 2018; mas tem coisas... Veja, estão colocando no colo nosso, Ministério Público, a administração da cidade. A gente não quer isso, só que as pessoas vêm nos procurar. Não é isso que acontece? Quando não são as pessoas, sai notícia de jornal, vem o jornalista na tua porta: Doutor, o senhor não vai fazer nada? – Doutora, o que a senhora vai fazer a respeito? O MP é chamado para esse tipo de coisa. Se ele é chamado, ele tem que dar uma resposta. Como a gente vai fazer? O tradicional, jogar isso para o Judiciário? A gente sabe quando começa; quando e como termina, só Deus sabe; nem o Juiz sabe. Porque a decisão final não é dele – primeira instância é passagem de processo, quem decide é o tribunal.

Desculpe, eu me alonguei na resposta, mas a pergunta que você trouxe nos traz o debate de políticas públicas. E, para a gente discutir isso, não dá para discutir só com técnicos; temos que fazer audiência pública, temos que ouvir a população e retirar a legitimação de base para aquilo que a gente vai fazer eventualmente no Judiciário. Então, receita pronta, não dá para ter isso. A gente tem que trabalhar e estamos engatinhando – eu estou – nessa questão de lidar com políticas públicas. Você vai lidar com administrador sincero e honesto e com administrador que não é isso. Você vai lidar com lideranças de movimentos sociais que são corretas e com aquelas que a gente sabe que estão lá ganhando dinheiro. E nós somos ingênuos, muitas vezes – e somos mesmo –, porque não conhecemos o tamanho dos problemas que existem aí e a má-fé dessas pessoas que estão por trás.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Eu gostaria que o senhor falasse um pouco sobre as ocupações em áreas de preservação permanente urbanas, em razão do seguinte: a gente tem observado que, anteriormente, a Lei 4.771 exigia a autorização do Codema², com anuência do estado. Hoje já não mais existe. A 12.651³ não exige mais essa anuência, e a Lei Complementar 140 também permite que o município possa fazer esse

² Conselho Municipal de Meio Ambiente.

³ A Lei 12.651, de 2012, revogou a Lei 4.771, de 1965.

procedimento administrativo de licenciamento ambiental antes do licenciamento desses empreendimentos de impacto local, sem exigir essa ação supletiva do estado. Então, pequenos empreendimentos esparramados aí no interior... têm ocorrido essas implantações de empreendimentos e são registrados. Até dou uma notícia de fato: até quando chega a exigir essa perícia que chega no local, já está com a ocupação bem consolidada. E a gente vê o Promotor brigando que essa lei complementar diz que o município pode autorizar, desde que tenha um corpo técnico ou o Codema, mas muitas vezes esse Codema nem tem a capacitação técnica. Como perdeu essa diligência da anuência do órgão estadual, o estado ficou, muitas das vezes, tendo de combater o próprio Codema, que deu essa autorização, que formalizou. Então nós estamos diante de uma situação que está dando, a meu ver, deu essa autonomia muito grande para o município, sem ter a capacidade, um corpo técnico adequado, e essa ocupação em área de preservação permanente vai a passos largos, sem muitas das vezes conseguir reverter esse quadro. É uma realidade que tem... Parece que está sendo feito de forma, vamos dizer, legalizada, conseguindo os procedimentos administrativos, e dificulta mais ainda a atuação do Ministério Público e até a defesa do cidadão, que por vez entra e não consegue se defender dessa situação, que eles acabam colocando em risco.

JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Eu vou dar uma resposta, basicamente vou focar na questão do planejamento.

Sobre esse debate de licenciamento local ou não, o MP de São Paulo tem se posicionado e sempre se posicionou contrário, exigindo que houvesse um licenciamento do ente federado estadual. Houve até congressos que eu acompanhei de meio ambiente, que partiam muito para essa linha. Há uma tendência de prestigiar essa autonomia municipal para licenciamento. Agora, se ela está condicionada a ter um corpo técnico e capacitação para isso, é aí que a gente tem que mirar as nossas armas ou nosso interesse em verificar até que ponto essa técnica está capacitada para definir um licenciamento dessa natureza.

A minha resposta, eu foco mais na questão do planejamento como um todo. Quando a gente fala em licenciamento pontual, há um debate, você pode tirar uma conclusão, mas eu me preocupo com a questão do efeito sinérgico, do efeito cumulativo de certas intervenções ou aprovações ou anistias que acontecem no território do município. Por que eu parto da linha de planejamento? Porque quando você planeja uma cidade, supõe-se que você teve um corpo técnico que avaliou para que lado a

cidade pode continuar crescendo, que lado posso anistiar, por que eu posso, se eu tenho infraestrutura para isso, se eu posso anistiar, se não tem uma questão ambiental por trás. Por exemplo, a Lei de Recursos Hídricos diz que o planejamento deve ser feito a partir das bacias, das bacias hídricas. Se é esse o critério que ele elege, o município poderia eleger um outro critério? Poderia abandonar esse critério da bacia hídrica? Acho que não. Existem municípios em São Paulo que estão todos eles – boa parte, 70% do seu território – em áreas de mananciais. Portanto, eles não podem permitir que indústrias se estabeleçam lá, sob pena de causar toda uma degradação ambiental. Mas aí já é um compartilhamento. Existe um custo que se paga por isso ou uma compensação. O estado deveria compensar esses municípios com um outro tipo de atividade ou com recursos para fomentar, por exemplo, o turismo.

Mas volto para a questão do planejamento. Quando você planejou aquela cidade, quando você identificou focos de ocupação urbana anormal ou subnormal, que são as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos, as invasões lato sensu, o município tem que... Bom, isso me interessa? Vou fazer uma intervenção? Vou. Como? Vou fazer com que essas pessoas permaneçam aqui? Está bom. Essa é uma opção política. Ok. Dá menos desgaste na hora da urna.

Vamos para outro aspecto, o ambiental. Eu consigo manter essas pessoas sem sacrificar o meio ambiente? Ou: Até onde eu posso sacrificar esse meio ambiente? Se eu chegar à conclusão de que ambientalmente é mais correto remover essas famílias, então, a minha opção não é regularizar, não é fazer com que elas permaneçam. O ato isolado tem que estar casado com a ideia de planejamento. Se eu optar para que eles não fiquem lá, eu vou tirar esse pessoal dali.

Eu me lembro que eu fiz, na faculdade de Arquitetura e Urbanismo, há uns 10 anos, um ensaio com professoras de lá, de um laboratório chamado LabHab. E a gente apresentou um caso de um loteamento em área de mananciais, com criação de porcos, com lixão... tudo que vocês imaginam de errado tinha ali. E os alunos, a professora os dividiu numa sala em blocos, e os alunos foram oferecendo alternativas para aquilo. Uma boa parte optou pela regularização. Mas teve uns dois grupos que falaram o seguinte: Sai mais barato retirar essas pessoas daqui do que eu colocar obras de infraestrutura; vai sair mais caro isso. Sai mais barato construir um conjunto habitacional do que investir milhões ou bilhões para levar uma infraestrutura para um bairro muito frágil. Até porque, se for regularizar esse espaço aqui, vamos estar contribuindo para novas ocupações. O poder público, quando regulariza, ele está

dando um sinal: Olha, faça errado que eu venho e regularizo. Então, eu acho que a resposta não pode ser só com base nessa discussão: se pode o licenciamento local ou não. Vocês vão ter na doutrina o mesmo que ocorre com os colegas do Ministério Público brasileiro, cada um enveredando para um lado. Há quem prestigie essa autonomia municipal e há quem sustente que não, que o estado deve ainda intervir. Eu acho que o estado tem que intervir em boa parte desses casos; se houver um mínimo de dúvida com relação a essa aprovação, acho que o estado pode dar a sua resposta quanto a isso. Porque a gente sabe que, no município, a pressão é muito grande, de empreendedores, de movimentos sociais etc. etc. Se você tiver alguém de uma instância diferente daquela para opinar, eu acho que é importante. Só que a gente não pode também deixar de considerar que, às vezes, por uma questão ideológica ou do partido político, o estado vai fazer de tudo para prejudicar o projeto daquele Prefeito. É preciso também separar essas coisas. Tem que descontar e fazer uma intervenção nesse aspecto.

Eu acho que a ideia, a sua pergunta nos remete a uma outra questão: essas aprovações pontuais, dentro da área urbana etc., a gente tem que ver também o efeito sinérgico ou cumulativo dessas aprovações; porque às vezes

o empreendimento isolado não é tão impactante assim, mas a somatória desses empreendimentos, sim. A gente precisa ter algo na legislação, ou mesmo por meio de uma interpretação jurídica nossa, para dizer que isso não pode ser implantado. O planejamento foi deficiente.

Eu estendi um pouco minha resposta, mas eu acho que caminha muito nessa linha de planejamento, para enxergar o todo. Tem que fazer uma análise de tudo aquilo. Se eu achar que o todo recomenda retirar essas famílias e não regularizar, eu tenho que tirar essas pessoas de lá. E o Prefeito não pode baixar a cabeça só por uma pressão, um movimento social ou coisas do gênero.

E existem certas lendas que a gente precisa acabar um pouco com elas. Por exemplo, quando se fala em desmanchar um loteamento, eu não sei se eu estou sendo repetitivo, a Marta já deve ter ouvido isso, em São Bernardo do Campo houve um episódio de um loteamento que começou a ser implantado, a fiscalização do estado e o município foram lá, as pessoas não deram a mínima para eles. Os fiscais foram procurar a Promotora, ela foi lá e orientou as pessoas que elas não poderiam construir ali porque era área de proteção aos mananciais. Eles ouviram a Promotoria. A Promotora deu as costas e no final de

semana eles continuaram as obras etc. Ela teve que entrar com uma ação civil pública. Pediu uma liminar para demolir as casas em construção; era uma liminar, uma obrigação de não fazer, não permitir novas ocupações etc., o Juiz não deu. Depois de 1 ano, quando o agravo foi julgado, o Tribunal deu a liminar com efeito retroativo. Significou o quê? Demolição das casas já construídas e com gente morando. Ela foi cumprida, toda a tropa de choque, com toda a mobilização de imprensa etc. Aí tem aquela lenda: o Prefeito que faz esse tipo de coisa perde voto. O Prefeito foi um dos que mais estimularam a demolição dessas casas. Resultado: na eleição seguinte, ele foi eleito com 60% dos votos no primeiro turno; então, isso não tirou voto dele. Quando você demonstra que tem autoridade, que tem alguém exercendo o poder em favor da população como um todo, parece que alguma coisa funciona. Pensamentos como: Ah, não, tem que regularizar porque eles são coitados, vai ter pressão social... Não é bem assim.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, gente, eu sei que vocês gostariam de continuar, eu pessoalmente também gostaria de continuar aqui com o Dr. Zé Carlos, mas eu já fui alertada de que ele tem o horário do voo e tem que estar no aeroporto às 7 horas – e daqui a Confins, sexta-feira, eu aconselho que ele saia já!

Dr. Zé Carlos, gostaria de agradecer, eu espero ter oportunidade de tê-lo novamente aqui para discutir outros assuntos. É sempre muito gratificante ouvir as suas palavras, as suas lições baseadas na experiência que o senhor tem, de longa data, com esses problemas urbanos.

Queria mais uma vez agradecer ao Badini, ao Ceaf, aos senhores. É o ano que vem a gente volta com outras atividades. Muito obrigada.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE DE UM CASO CONCRETO

Liana Portilho Mattos¹

1. Introdução

As diferenças e as proximidades entre os institutos da posse e da propriedade há séculos desafiam a argúcia e a destreza de juristas e cidadãos comuns e, de uns tempos para cá, põem em pauta a (in)eficácia de direitos humanos fundamentais, especialmente o de morar e o de viver dignamente. Na verdade, talvez tenha sido sempre assim: a posse e a propriedade no eixo central do universo humano existencial – tal qual a Terra vista por Ptolomeu –, a transformarem as demais necessidades humanas em satélites orbitais, menores.

¹ Advogada formada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 1997. Especialista em Análise Urbana pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito da Cidade pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua em matérias ligadas ao Patrimônio Cultural e ao Direito Urbanístico e é Procuradora do Estado de Minas Gerais. Foi Presidente do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG (2007/2008) e Subsecretária de Estado de Ensino Superior da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2013/2014).

O Direito avança a passos lentos rumo a uma adequada compreensão do fenômeno da ocupação para fins de moradia e à realização de alguma justiça. Leis têm sido criadas no Brasil, especialmente após o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), numa tentativa de romper a teoria patrimonial de Ptolomeu e alcançar uma atualização que atenda à ciência juspolítica da realidade cotidiana, ou, em outras palavras – e sem glosa – que caiba dentro dos fatos que crescentemente clamam por normas que lhes garantam efetivamente direitos.

Neste trabalho, tratarei de um caso concreto que recebeu parecer da Advocacia-Geral do Estado em um processo administrativo do âmbito do Governo de Minas Gerais. Na ocasião, tive oportunidade de analisar uma dúvida fundada na interpretação das normas que regem a aplicação de recursos em obras de saneamento básico em programas de regularização fundiária no norte do estado. O documento em questão é o Parecer AGE n. 15.246, de 2 de maio de 2013. Os nomes dos órgãos consulentes e as instituições financiadoras envolvidas não serão aqui mencionados por se tratar de transação financeira eventualmente protegível por sigilo. Estavam postos em aparente conflito interesses jurídicos divergentes. De um lado, a necessidade de se implementar programa social de saneamento básico visando à construção de módulos sanitários para

famílias de baixa renda; de outro, exigências normativas que obstavam a implementação do programa social por fatos geradores de sua própria necessidade – a inexistência de regularidade jurídica dos imóveis a serem contemplados pelo programa.

Em linhas gerais, a antinomia posta estava bem delineada e os direitos fundamentais em jogo classicamente confrontados: segurança jurídica x direito à moradia; direito à saúde – saneamento básico x moradia. Na base dos valores fundamentais em jogo, um estava subjacente a toda a discussão: o princípio da função social da propriedade imobiliária. O imbróglio posto será explicado adiante.

2. Um caso concreto

Os órgãos consulentes levaram ao exame da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais diversas questões que, na verdade, levantavam uma só dúvida: a comprovação da regularização fundiária das áreas, entendida como regularização jurídica e dominial, objeto de investimentos públicos em saneamento básico e ocupadas por famílias de baixa renda, é uma exigência *sine qua non* à execução

das ações propostas nos programas sociais do Estado de Minas Gerais?

Importa esclarecer que a Secretaria de Estado consulente havia firmado contrato de financiamento com bancos públicos para a consecução de investimentos em projetos e processos na área de saneamento básico, especialmente na região do norte de Minas Gerais. Tratavam-se dos seguintes projetos: Projeto Estratégico Saneamento de Minas; Projeto Estratégico Vida no Vale; e Processo Estratégico Saneamento Básico - Copasa. Os órgãos e as entidades estaduais responsáveis pela execução dos recursos contraídos pelo Estado de Minas Gerais tinham competências regulamentares de

[...] atender as regiões Norte e Nordeste do Estado com os serviços de abastecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgotos sanitários e construção de módulos sanitários e de serviços domésticos em todas as casas desprovidas dessas instalações. (COPASA).

O escopo principal dos investimentos a serem executados pelos órgãos e entidades estaduais consulentes eram ações de saneamento básico destinadas a melhorar a qualidade de vida da população beneficiada, com destaque para a

“construção de módulos sanitários - banheiros - nas casas das famílias de baixa renda”, sob a justificativa, expressa na ocasião, de que tais ações contribuiriam sobremaneira para “evitar a proliferação de doenças, notadamente às de veiculação hídrica e ao lixo, preservando o cidadão e o meio ambiente, garantindo saúde às famílias. Para a maioria dos beneficiários, o uso do banheiro é uma novidade que gera mudança radical em seus hábitos e costumes”, segundo dados da consulta que embasou o Parecer AGE n. 15.246. Os órgãos consulentes registraram também, na consulta formulada, que todos os investimentos e ações seriam executados após um processo licitatório, construindo banheiros em moradias de pessoas carentes, selecionadas previamente, com apoio do Poder Público Municipal.

No entanto, por exigência constante do Manual de Operações de Crédito e dos próprios órgãos financeiros repassadores dos recursos envolvidos nas ações, apresentou-se dúvida acerca da modalidade e da forma de apresentação do documento, autenticado, de propriedade/posse do terreno a ser beneficiado.

É que, segundo informado na consulta, em muitos domicílios a serem abrangidos pelo Programa, não seria pos-

sível obter, num curto prazo, a documentação junto aos beneficiários, embora, segundo os municípios envolvidos, os ocupantes sejam “possuidores de boa-fé, apesar de ainda não possuírem a documentação regular (Título de Domínio do Imóvel)” (MINAS GERAIS, 2013, p. 3). Conforme esclarecimento do consulente, é de praxe em propriedades de baixa renda no Estado a ocupação do terreno de forma irregular, com a construção de diversas moradias em uma mesma área, muitas vezes com pessoas da mesma família (de pai para filho), que tais problemas acabam comprometendo questões ligadas ao próprio saneamento básico; e que, finalmente:

O caso em questão, se analisado sob o ponto de vista estritamente legal, levaria a uma solução inadequada: deixar de fornecer ao munícipe carente ações pontuais de saneamento básico, que visam melhorar suas condições de vida e saúde, direitos que são constitucionalmente garantidos ao cidadão. (MINAS GERAIS, 2013, p. 4).

Cientes da dificuldade em relação à apresentação dos documentos, tanto os órgãos financiadores dos programas quanto os próprios consulentes discutiram sobre a legalidade da apresentação de outros documentos aptos

a resguardar a aplicação dos recursos com segurança jurídica, formulando objetivamente as seguintes questões:

Diante do exposto e, principalmente, da impossibilidade de apresentação, em muitos casos, do documento regular de propriedade devidamente registrado, indaga-se:

a) É possível, nos casos de atendimento a famílias carentes, através da construção de módulos sanitários, a apresentação de outros documentos que visem identificar o beneficiário/possuidor (Declaração Pública de Posse, documento emitido pela Administração Municipal etc.), respeitando-se os termos dos Contratos de Financiamento celebrados pelo Estado?

b) É possível, no caso da implantação de poços artesianos, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto e outros equipamentos fundamentais ao Saneamento Básico, a apresentação de documentos que comprovem que o processo de regularização das áreas está em andamento, seja ele via desapropriação administrativa ou judicial ou, em se tratando de terras devolutas, certidão do cartório que comprove tal situação? (MINAS GERAIS, 2013, p. 4).

2.1 Função social da propriedade após a Constituição de 1988: Estatuto da Cidade, Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida

O assunto examinado não era novo na Advocacia-Geral do Estado, que já o havia enfrentado diante de questões de aplicação concreta do art. 4º do Decreto Estadual n. 43.635/2003², e diante de questão mais complexa e abrangente envolvendo a aplicação de recursos pelo Estado de Minas Gerais nos casos de situações de (ir)regularidade fundiária.³ Nessas oportunidades, foi destacada a importância de se contemplar os novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária previstos no ordenamento jurídico brasileiro, no rol das possibilidades de situações de regularidade fundiária e, sobretudo, que se considerasse, nos casos de interesse social e de relevantes questões sanitárias, o eixo interpretativo norteador dos princípios constitucionais fundamentais da dignidade da pessoa

² Revogado pelo Decreto n. 46.319, em vigor desde 1º de agosto de 2014. As novas exigências para comprovação de posse e de propriedade de bens a receberem investimentos públicos estaduais estão no art. 24 do novo decreto: “A proposta do plano de trabalho para a celebração de convênio de saída que tiver por objeto a execução de reforma ou obra também deverá ser acompanhada de certidão de ônus reais do imóvel emitida nos últimos doze meses ou de documento que comprove a situação possessória do conveniente”.

³ Por exemplo, o Parecer AGE n. 15.081/2011.

humana e dos direitos sociais à saúde e à moradia dignas, inclusive em consonância com a concepção jurídica vigente contemporaneamente, da força normativa da Constituição, mas também por força de outras leis federais que trataram do assunto posteriormente a 2003.

No que toca ao tema da ocupação para fins de moradia no Brasil, assistimos a constantes mudanças não somente legislativas, como também jurisprudenciais e doutrinárias, no plano da interpretação dos conceitos jurídicos de **posse** e de **propriedade**. Tais conceitos, tradicionalmente interpretados sob a ótica exclusiva da legislação civilista, vêm sofrendo profundas “ressemantizações” na dogmática jurídica, sobretudo no sentido de se criarem mecanismos e instrumentos para dar dignidade e efetividade social concreta à situação possessória, especialmente diante da constatação irreversível da dimensão exorbitante da irregularidade fundiária no Brasil.

É que as regras contidas no art. 4º do Decreto n. 43.635/2003 denotavam, grosso modo, o entendimento da posse como situação de exceção, como se vê, *in verbis*, com destaque para o *caput*:

Art. 4º O convênio que tiver por objeto a execução de obras e benfeitorias deverá ser acompanhado de certidão de registro de imóvel, do cartório competente, **que comprove a sua propriedade**.

§ 1º Poderão ser apresentados alternativamente à certidão de registro de imóvel, por interesse público e social, os seguintes documentos:

I - Comprovação de posse através de escritura pública de doação, compra e venda, concessão de direito real de uso pelo período mínimo de 10 (dez) anos, desapropriação mediante acordo extrajudicial, lavrada em Cartório, com cláusula de imissão imediata na posse;

II - Comprovação de ocupação regular do imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação:

1. quando o processo de desapropriação não estiver concluído, será permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emiti-

dos, a apresentação de cópia da publicação, na imprensa oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis/RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado;

b) em área devoluta, autorizada ao ente municipal por meio de decreto do governador do Estado ou documento formal do poder executivo federal:

1. quando se tratar de terra devoluta do Estado de Minas Gerais será aceito como comprovante, caso o Decreto ainda não tenha sido assinado pelo Governador, cópia do extrato do Convênio celebrado entre a prefeitura e o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais-ITER;

c) recebido em doação:

1. termo de doação, ou instrumento equivalente, da União, do Estado, do Município, já aprovado em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. promessa formal de doação irrevogável e irretroatável, registrado em cartório de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade

do imóvel ainda se encontrar em trâmite;

d) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário;

e) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, ou Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico - IEPHA desde que haja aquiescência do Instituto;

III - contrato ou compromisso irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel na forma de cessão de uso, permissão de uso, comodato, concessão de uso, concessão de uso especial pelo período mínimo de 10 (dez) anos; ou

IV - comprovação de ocupação da área:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificada nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo,

expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou realização fundiária, de que a área objeto onde será executada a obra e/ou reforma é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior;

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

§ 2º Os documentos que tratam os incisos I e III deverão vir acompanhados do registro do imóvel emitido nos últimos 12 (doze) meses.

§ 3º A apresentação dos documentos constantes no inciso I, no item 1 da alínea “a” e nos itens 1 e 2 da alínea “c” do inciso II deverá vir acompanhado de Declaração do Prefeito Municipal ou do Titular da entidade para a qual tenha sido transferido recurso mediante convênio, na qual se comprometerá a regularizar a documentação do imóvel.

§ 4º Durante o período de execução da obra e/ou reforma, o órgão ou a entidade concedente é responsável pelo exame da regularidade da documentação de que trata o § 3º.

§ 5º O recurso deverá ser devolvido, corrigido monetariamente, caso não se comprove a regularização da documentação do imóvel até o final da vigência do Convênio, sob pena de incorrer as sanções legais cabíveis. (MINAS GERAIS, 2003, p. 1, grifo nosso).

Além da posse e da sua comprovação configurarem quase exceções, o §3º do art. 4º do Decreto n. 43.635/2003 deixava entrever ainda que, segundo o espírito da norma, os documentos comprobatórios de posse ali previstos seriam irregulares, como se interpreta da cumulativa exigência prevista no seguinte parágrafo:

§3º A apresentação dos documentos constantes no inciso I, no item 1 da alínea “a” e nos itens 1 e 2 da alínea “c” do inciso II deverá vir acompanhado de Declaração do Prefeito Municipal ou do Titular da entidade para a qual tenha sido transferido recurso mediante convênio, na qual se comprometerá a regularizar a documentação do imóvel. (MINAS GERAIS, 2003, p. 1).

Portanto, restava claro que o art. 4º do Decreto n. 43.635/2003 dispunha de maneira confusa e retalhada acerca das possibilidades previstas no ordenamento jurídico nacional de se comprovar a regularidade das situações fundiárias, que tanto pode se dar pela via proprietária, com a certidão de registro do imóvel, quanto pela via possessória, com certidões de regular ocupação possessória, mediante diversos instrumentos jurídicos: cessão de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, comodato, legitimação da posse, entre outros.

O direito das coisas está em crise, em razão do declínio de um sistema de normas que se assentava na preponderância da propriedade imóvel:

O Código Civil de 2002, na seara do direito das coisas, tem a difícil tarefa de fazer valer normas operativas, que deem concretude à função social da propriedade e dos demais direitos reais. A efetiva mudança não é de regras pontuais, como a criação do novo direito real de superfície ou a eliminação do antigo direito real de enfiteuse, mas de mentalidade, sobretudo a de encarar o principal direito real – o de propriedade – como um mero centro de interesses, ao qual podem ser opostos outros centros de interesses não

-proprietários, sem que haja necessariamente a supremacia do primeiro (PELUSO, 2009, p. 1.097).

Nesse sentido, os princípios fundamentais trazidos pela Constituição de 1988 impuseram toda uma revisão hermenêutica de tradicionais conceitos jurídicos antes tidos como restritos à esfera civilista, como são exemplos os princípios da função social da propriedade - art. 5º, XXIII, da CF - e da posse, que impõem um uso conforme o interesse público e social mais amplo. Tal entendimento, por certo, irradia efeitos nas situações concretas e na necessidade de se pensar – e prever – mecanismos e instrumentos jurídicos para a promoção de programas de regularização fundiária, entre outros.

Sabe-se que com a crescente “despatrimonialização” do direito civil e a absorção dos valores constitucionais pela legislação civil, a pessoa humana concretamente considerada é que passa a ser o centro do ordenamento jurídico. Com isso, a proteção à dignidade humana também passa a ser o valor e o objetivo preponderante, em última análise, da norma jurídica, o que acaba por potencializar ações concretas destinadas à diminuição da pobreza, em resgate da cidadania plena e em afirmação de outros direitos sociais.

A par de estabelecer o direito à saúde como direito fundamental social (art. 6º, caput), a Constituição de 1988 inseriu-o, ainda, no conceito de dignidade humana, princípio basilar da República, previsto no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal, pois não há se falar em dignidade se não houver condições mínimas de garantia da saúde do indivíduo. Assim, a saúde não somente é elemento indispensável à dignidade humana quanto à própria vida – tutelada no caput do artigo 5º da Constituição, que preconiza a inviolabilidade do direito à vida, o mais fundamental dos direitos.

Vale destacar também o que diz o art. 196 da Constituição, ao relacionar diretamente a proteção do direito à saúde com a garantia de medidas sociais voltadas para a redução de riscos de doença, como é o caso das políticas na área do saneamento básico para famílias de baixa renda:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

Como deixa explícito o dispositivo constitucional acima transcrito, o direito à saúde é dever do Estado, regido pelos princípios da universalidade (acesso universal) e da isonomia (acesso igualitário), como reiteradas vezes preconizou o Supremo Tribunal Federal em diversos julgados, como o que se transcreve a seguir:

O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.⁴ (BRASIL, 2010).

No âmbito da competência comum dos entes federados, o artigo 23, em seu inciso II, dispõe sobre a iniciativa de cuidados para com a saúde e assistência pública, sendo, portanto, dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios zelarem pela saúde da população, valendo ressaltar, ainda, o que dispõe o inciso IX do referido artigo:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

⁴ Vide: RE 436.996-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006; RE 271.286-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-9-2000, Segunda Turma, DJ de 24-11-2000.

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Na esteira desses preceitos constitucionais, a Lei n. 11.445/07 veio dispor sobre as diretrizes nacionais do saneamento básico, donde vale destacar as normas contidas em seu art. 2º, que contém os princípios fundamentais das políticas de saneamento, entre os quais destaco:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - **articulação** com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (BRASIL, 2007, grifo nosso).

De fato, consoante dispõe o inciso VI do art. 2º da Lei n. 11.445/2007, não há dúvida de que o saneamento básico é fator determinante para o pleno desenvolvimento e

êxito de qualquer política de desenvolvimento urbano e regional, de combate à pobreza e de sua erradicação, de promoção da saúde e de qualquer outra política voltada para melhoria da qualidade de vida. A palavra-chave, portanto, é articulação entre as políticas sociais voltadas para a melhoria da qualidade de vida humana e da saúde.

Nesse sentido, ao “regulamentar” o princípio da função social da propriedade previsto no art. 5º, XXIII da Constituição, o Estatuto da Cidade também tratou da regularização fundiária de maneira juridicamente contemporânea, harmonizada com os princípios fundamentais constitucionais, pelo que se pode afirmar, em grossa síntese, que o Estatuto da Cidade consolidou quatro marcos jurídicos no ordenamento brasileiro: a noção de função social da propriedade, a gestão democrática da cidade, os instrumentos jurídico-urbanísticos para a gestão do solo urbano e, sobretudo – é o que nos interessa aqui –, o direito de permanência dos ocupantes de terras para fins de moradia em assentamentos irregulares, assegurando-lhes novos mecanismos de tutela para seus direitos possessórios.

A natureza de fundamentabilidade do próprio direito à cidade é correlata do desenvolvimento urbano ordenado

e ecologicamente equilibrado (previsto no caput do art. 182 da Constituição), que, por sua vez, guarda correspondência com a afirmação do princípio da função social da propriedade como condição para a concretização da dignidade da pessoa humana, valendo citar como restam compreendidos esses direitos a teor do inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade:

“[...] direito à terra urbana, à moradia, **ao saneamento ambiental**, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Também o mesmo art. 2º do Estatuto da Cidade prevê o imperativo da regularização fundiária entre as diretrizes gerais da política urbana:

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

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BRASIL, 2001).

Neste ponto, torna-se fundamental esclarecer em que consiste essa ideia de regularização fundiária que, afinal, como no caso concreto em exame, tem ganhado nuances de dificuldade, de entrave mesmo, à consecução de programas sociais voltados para o saneamento básico.

A despeito de dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, afigura-se como uma verdadeira norma geral de regularização fundiária, ao estabelecer não somente novos instrumentos jurídicos para regularização fundiária, como também o que se entende por tal política, vale dizer, o seu conceito jurídico:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais

que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Portanto, a regularização jurídica não pode ser vista como impeditivo às intervenções sociais e urbanísticas nem tampouco se colocar como obstáculo à garantia do direito à moradia digna, que pressupõe o saneamento básico.

As políticas e os instrumentos de regularização fundiária nascem como um imperativo ético e jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana e devem compreender duas dimensões para que de fato a moradia seja digna:

a) a dimensão da urbanização efetiva, com melhoria das condições de vida da moradia, implantação ou expansão de infraestrutura sanitária, elétrica, hidráulica, pavimentação e alargamento de ruas, construções de áreas de lazer etc;

b) de outro, a dimensão da titulação jurídica dos lotes, visando a promover a segurança da posse dos moradores, de modo que possam usufruir plenamente os direitos de moradia sem o risco da remoção involuntária.

Essas duas dimensões devem andar juntas e não ser interpretadas equivocadamente de maneira a se tornarem excludentes. Nesse sentido, vale ainda destacar o que preceitua o parágrafo único do art. 55 da Lei n. 11.977/2009 (PMCMV), que vai bem ao encontro desse raciocínio quando faz descolar a dimensão da regularização estritamente jurídica da dimensão da regularização urbanística, ou seja, da implementação de medidas de melhoria das condições básicas de vida independentemente da regularidade jurídica das ocupações:

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. (BRASIL, 2009).

2.2 Regularização fundiária abrange melhorias de infraestrutura básica e titulação jurídica

É importante esclarecer que os documentos que acompanharam a consulta do caso concreto indicavam que a irregularidade fundiária era mais regra que exceção nas ações e programas a serem desenvolvidos sob a tutela hierárquica da secretaria consulente.

Assim, exigir a conclusão dos sempre complexos, dispendiosos e morosos processos de regularização fundiária para, em sequência, fazer o aporte de recursos para melhoria das situações de habitabilidade e saúde nos terrenos é o mesmo que continuar condenando parcela significativa da população beneficiária à privação do direito fundamental à saúde, no mínimo, pois há uma relação direta entre o acesso ao saneamento básico e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – nas diversas regiões de Minas Gerais, com nítido decréscimo para as áreas do norte e nordeste, justamente aquelas que seriam atendidas pelos programas sociais em discussão. Além disso, os indicadores epidemiológicos oriundos da Secretaria de Estado de Saúde, que também embasavam a consulta, demonstravam a curva ascendente das taxas de mortalidade infantil nas áreas carentes de saneamento básico no Estado.

Sendo certo que o saneamento básico é uma das dimensões da regularização fundiária – repita-se, que não se cinge à regularização da *titulação jurídica* –, por justiça e equidade os módulos sanitários não poderiam deixar de ser fornecidos às famílias de baixa renda das regiões abrangidas pelos programas sociais pela única razão de não se enquadrarem no seletivo contingente de moradias tituladas no país. Fere os princípios elementares da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade imaginar, num raciocínio absurdo, que uma pessoa humana necessite ostentar um título regular de propriedade para ter direito a condições mínimas de saúde e vida digna; um banheiro em casa, no caso.

Por outro, por se tratar de alocação de recursos públicos, há que se considerar razoável o entendimento de que, na ausência do título de propriedade, a posse deverá ser justa, mansa e pacífica, a teor do que dispõem os arts. 1.196 e seguintes do Código Civil, em consonância com o princípio da função social da posse, sem dúvida chave de acesso ao chamado mínimo existencial para a vida humana digna.

Vale registrar que a dúvida colocada na consulta em exame vem repercutindo também no plano federal, em situações semelhantes envolvendo a execução de programas sociais, com dispêndio de recursos públicos pela União, especial-

mente quando o beneficiário não detém título regular de ocupação fundiária.

Como exemplo, cite-se um litígio referente ao Programa Luz para Todos, do Governo Federal, em que o Ministério Público Federal tem defendido enfaticamente a tese de que a regularização fundiária de uma área não pode ser obstáculo à implementação de um direito fundamental, seja de moradia digna ou de saúde, por implicar em discriminação e afronta ao princípio da isonomia.

Em Ação Civil Pública proposta pela Procuradoria da República no Estado do Amazonas, distribuída por dependência ao Processo n. 12686-42.2012.4.01.3200, embora considerado o interesse das comunidades na regularização fundiária, asseverou-se que esta não poderia “ser imposta por meio do impedimento ao acesso a serviços públicos essenciais”. No caso em litígio, o Exército Brasileiro reivindicava a titularidade das terras ocupadas pelas famílias que seriam abrangidas pelo Programa Luz para Todos e condicionava a aquiescência à implantação do programa mediante a assinatura de um contrato de Concessão de Direito Real de Uso pelos ocupantes, visando, assim, à regularização jurídica da área.

Embora essa e outras ações semelhantes não tenham chegado a um termo final nos tribunais, certo é que todas vão ao encontro do entendimento manifestado aqui, qual seja, o de que o princípio da isonomia resta violado caso se imponha uma exigência a curto prazo inalcançável para os indivíduos fazerem jus aos benefícios de um programa social voltado ao saneamento básico, pelo que vale mencionar a conceituação de Celso Mello:

Ora, o princípio da isonomia preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais. Donde não há como desequiparar pessoas e situações quando nelas não se encontram fatores desiguais. (MELLO, 2008, p. 35).

Nesse sentido, e voltando-se à questão das exigências então previstas no art. 4º do Decreto n. 43.635/2003, impõe-se uma interpretação conforme a Constituição, com vistas à concretização dos direitos fundamentais sociais de saúde e moradia digna, mediante os programas sociais de saneamento básicos previstos pela consulente, com afastamento das regras que restrinjam a eficácia de tais direitos; por exemplo, a comprovação prévia da regularidade fundiária titulada.

Conforme interpretação da Constituição, mesmo nos casos em que os recursos envolvidos nos programas sociais em exame sejam aplicados na modalidade de execução direta, sem convênios de saída, ou seja, afastadas as exigências do art. 4º do Decreto Estadual n. 43.635/03, ainda assim há que se privilegiar a concretização dos direitos fundamentais de saúde e de moradia digna, com saneamento básico, em detrimento da prévia regularidade jurídica da área beneficiária, o que se dá pela aplicação direta do princípio da função social da propriedade.

2.3 Requisitos previstos na Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e os Programas Sociais do Estado de Minas Gerais na área

Importa destacar que não há previsão de qualquer requisito relacionado à regularidade jurídica da área beneficiária por programas de saneamento básico na Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, Lei n. 11.445/2007. Do mesmo modo, também não encontramos nenhuma exigência semelhante nos programas sociais estaduais em questão, quais sejam, o Saneamento Básico Mais Saúde para Todos, regulamentado pelo Decreto n. 45.864, de 29 de dezembro de 2011, e o Vida no Vale. É interessante registrar também que o

escopo desses programas se encontra nitidamente alinhado com os princípios fundamentais previstos na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico aqui examinados.⁵

Além disso, a justificativa dos Programas Sociais examinados, especialmente o Vida no Vale, é clara ao explicitar o deficit de acesso ao saneamento nas regiões do Jequitinhonha/Mucuri, do norte e do noroeste de Minas como bastante grande, sendo a situação do esgotamento sanitário ainda mais dramática porque, “além das desigualdades regionais, a grande maioria dos municípios do Estado possui taxas de atendimento inferiores a 60%” (MINAS GERAIS, 2013). Acresça-se a isso o fato de que a ausência de equipamentos sociais nas regiões mais pobres do Estado acentua o círculo vicioso de baixo desenvol-

⁵ “Definição de modelo institucional e dos mecanismos de gestão e financiamento do projeto Vida no Vale, alinhados ao marco regulatório da Lei Federal n. 11.445/07.

Implantação de novo modelo de prestação de serviço de saneamento que considere:

- A universalização plena dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para 1.3 milhão de pessoas na região de piores indicadores sociais e de saúde;
- A responsabilidade do poder público em viabilizar recursos em regiões onde a receita tarifária não financia os custos de investimento;
- Estrutura tarifária flexível que garanta o direito a água, a cobertura dos custos operacionais e a capacidade de pagamento da população;
- A transparência e o controle social na implantação e gestão do modelo;
- A preservação do valor de mercado e dos recursos humanos da empresa estadual de saneamento;
- A eficiência organizacional e a inovação tecnológica;
- Complementariedades com ações de saúde preventiva, irrigação, resíduos sólidos, habitação e eficiência energética.”

vimento e condições de vida, tornando-se imprescindível avançar na universalização do saneamento básico no Estado, buscando reduzir as desigualdades e melhorar a saúde da população.

Exigir-se, previamente, regular comprovação fundiária de área sujeita a benefício advindo de programa social de saneamento básico é ir além do que o marco regulatório nacional que disciplina a matéria estabelece, pelo que vale lembrar a elementar regra de hermenêutica segundo a qual “onde o legislador não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo” (*Ubi Lex non distinguit nec nos distinguere debemus*), ainda mais quando está em jogo a restrição da eficácia de direitos fundamentais. Nas palavras de Maximiliano:

Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras, cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas. (MAXIMILIANO, 1951, p. 247).

Finalmente, seja considerando que o art. 4º do Decreto Estadual n. 43.635/2003 incide sobre ações previstas nos Programas Sociais; seja considerando seu afastamento em virtude de execução direta de recursos; ou, seja considerando que a Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico não traz qualquer regra atinente à necessidade da prévia regularização fundiária para um terreno receber benefícios sociais, tudo nos leva a preconizar que deveria ser adotada uma interpretação conforme a Constituição. Binenbojm analisa a situação da seguinte forma:

Talvez o mais importante aspecto dessa constitucionalização do direito administrativo seja a ligação direta da Administração aos princípios constitucionais, vistos estes como núcleos de condensação de valores. A nova principiologia constitucional, que tem exercido influência decisiva sobre outros ramos do direito, passa também a ocupar posição central na constituição de um direito administrativo democrático e comprometido com a realização dos direitos do homem. [...]

A idéia de juridicidade administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios inter-

nos mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).

Toda a sistematização dos poderes e deveres da Administração Pública passa a ser traçada a partir dos lineamentos constitucionais pertinentes, com especial ênfase no sistema de direitos fundamentais e nas normas estruturantes do regime democrático, à vista de sua posição axiológica central e fundante no contexto do Estado democrático de direito. A *filtragem constitucional* do direito administrativo ocorrerá, assim, pela superação do dogma da onipotência da lei administrativa e sua substituição por referências diretas a princípios expressa ou implicitamente consagrados no ordenamento constitucional. Em tempos de *deslegalização* e proliferação de autoridades administrativas, sobreleva

a importância dos princípios e regras constitucionais na *densificação* do ambiente decisório do administrador e amenização dos riscos próprios da normatização burocrática. (BINENBOJM, 2008, p. 15-16).

3. Conclusão

Nenhum doutrinador nem julgador minimamente preparado deveria se esquecer de que o saneamento básico é um direito fundamental correlato ao direito à saúde e, como tal, deve ser concretizado sem discriminação de qualquer espécie, em consonância com os princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade. Até aqui, parece quase simples o raciocínio jurídico formatado. No entanto, quando a discussão avança para o “obscuro objeto do desejo”⁶, secularmente simbolizado pelo direito de propriedade, o raciocínio jurídico caminha de forma menos direta e não parece tão óbvio que a regularização fundiária não se restringe à regularidade dominial, mas, ao contrário, compreende também a dimensão da regularidade urbanística, na qual se inclui qualquer melhoria

⁶ Ou “obscuro objeto do direito”, na instigante paródia sobre o filme de Luís Buñuel formulada pelo Prof. José Rubens Costa no título da tese de seu doutoramento junto à UFMG.

essencial para a vida em condições dignas de habitabilidade, por exemplo, a construção de módulos sanitários e outras ações de saneamento básico.

A regularização fundiária, no sentido dominial, de área beneficiária de programa social não pode ser exigida como condição prévia, de comprovação da titularidade fundiária, para o acesso a serviços públicos essenciais para famílias de baixa renda, por exorbita as próprias diretrizes nacionais do saneamento básico previstas na Lei n. 11.445/2007. Entender diferentemente disso, com a vênua sempre devida às opiniões contrárias, é quase o mesmo que se exigir o ovo antes de criada a galinha, o eterno retorno do paradoxo do óbvio. E, no entanto, ainda há entendimentos nessa linha. Parece que também no Direito – e já que o assunto é saneamento – urge surgirem exposições ou rupturas paradigmáticas, como aquela com que Marcel Duchamp chocou o mundo ao expor o seu célebre vaso sanitário no meio do salão. Nessas plagas, talvez impediriam Duchamp, não tanto pela natureza do objeto exposto, mas mais pela provável dificuldade que teria em comprovar a posse ou a propriedade do meio metro quadrado a servir de base para sua exposição.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/denyelcorrea/material-01-gustavo-binenbojm>>. Acesso em: 14 out. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 734.487-AgR, Segunda Turma, Rel.: Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 3 de agosto de 2010. **DJe**, 20 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2015.

COPASA. Agência Virtual. **A Copanor**. Disponível em: <[http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/imprensa/noticias/releases/2010/abril/copanor_materias20100120ie1728!/ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjDLwdPby9Dbz8_gzzd-DBY9g_zd_T2dgvx8zfULsh0VAfwq3lw!/>. Acesso em: 9 out. 2015.](http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/imprensa/noticias/releases/2010/abril/copanor_materias20100120ie1728!/ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjDLwdPby9Dbz8_gzzd-DBY9g_zd_T2dgvx8zfULsh0VAfwq3lw!/)

PELUSO, Cezar (Coord). **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. Barueri: Manole, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINAS GERAIS. Advocacia Geral do Estado. Parecer n. 15.246. Relator: Procuradora de Estado Liana Portilho Mattos, Belo Horizonte, 2 maio 2013. Disponível em: <<http://www.advocaciageral.mg.gov.br/images/stories/downloads/advogado/pareceres2013/parecer-15.246.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.635, de 20 de outubro de 2003. Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 21 out. 2003. Disponível em: <http://www.setop.mg.gov.br/images/documentos/Decreto_43635_2003.pdf>. Acesso em: 9 out. 2015.

POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO

Maria Elisa Baptista

*A cidade é o lugar onde, ao perambular, uma criança pode ver alguma coisa que lhe mostre o que quer fazer quando crescer.
(Louis Kahn)*

Falar sobre política urbana e planejamento em um debate promovido pela Promotoria de Justiça reúne duas visões de mundo conceitualmente próximas, embora a prática nos indique as dificuldades dessa aproximação. A promoção da justiça é o tema cotidiano do direito, o espaço é o tema cotidiano da arquitetura, e compreender a espacialidade dos direitos humanos e sociais é nosso tema comum.

Temos uma história legislativa fecunda, nossas leis são bem feitas, nossos planos são promissores, mas nossa realidade é muito diferente daquela cidade desenhada nos planos e nas leis. Há um hiato entre a esfera regulatória e a ação, entre o que é definido nos planos e o que é construído, entre a legislação e a efetiva ocupação do solo e,

principalmente, entre o desejo e a necessidade de muitos e a realização de poucos. Proponho, então, discutirmos os desafios que enfrentamos no dia a dia para construção de cidades mais justas e livres, cidades republicanas.

As palavras que usamos são, muitas vezes, banalizadas ou desgastadas pelo uso indevido. Como nessa casa, em especial, as palavras têm valor, quero explicitar o que chamo de uma cidade republicana. A cidade republicana é onde todos os seus moradores são cidadãos e todos os seus visitantes são tratados como cidadãos. Na cidade republicana, a ideia de cidadania é vivida em seu sentido amplo dos direitos, dos deveres, das garantias e das alegrias.

O conceito de cidadania dialoga com a contradição entre a ideia fundamental de indivíduo e o estabelecimento de regras universais, válidas para todos em qualquer espaço social, de tal modo que a busca do consenso é central na sua realização. Cabe, assim, a constatação do sociólogo Balman:

O consenso não é mais do que um acordo alcançado por pessoas com opiniões essencialmente diferentes, um produto de negociações e compromissos difíceis,

de muita disputa e contrariedade, e murros ocasionais.
(BAUMAN, 2003, p. 15).

A concretização da ideia de cidadania encontra abrigo nos guarda-chuvas do direito à cidade e do direito à moradia, direitos claramente associados ao espaço. O território é o lugar no qual direitos até então abstratos, consubstanciados em políticas de habitação, de mobilidade, de saneamento e, também, em políticas de educação e de saúde se concretizam. Mais que isso, o território é o lugar onde a consciência, a reivindicação e a luta por esses direitos tomam forma e isso não é pouca coisa.

No entanto, políticas urbanas são frequentemente formuladas alheias à espacialidade e à territorialidade, como se pudessem ser isentas no embate que a ocupação do território motiva, o território como espaço que é de reprodução do capital. São, ainda, formuladas como se a cultura, esse modo de viver, de cozinhar, de namorar, de sentar à porta da casa, de se apropriar do espaço não variasse do Oiapoque ao Chuí.

Vejam, por exemplo, a habitação social. A habitação é o uso estruturador da cidade. É a única função da cidade que diz respeito, sem exceção, a todos nós. É pelo ato de

morar que habitamos a cidade, que somos dela e ela é nossa, que tecemos nossa memória e nossa identidade.

O descuido com que tratamos a habitação popular e a não universalização do direito à moradia foi fatal para as cidades brasileiras. Foi fatal também para a saúde, para a educação, para a segurança e para a vida de milhares de jovens. Prover habitação para todos, ao contrário do que se pensa, não custa ao país, porém, sua falta é extremamente cara. O papel da moradia insalubre na incidência de doenças respiratórias é alarmante, a falta de saneamento adequado é responsável por um índice de mortalidade infantil inaceitável, a existência de enclaves territoriais que não são alcançados pelos serviços públicos é responsável por disputas territoriais de inimaginável violência.

A luta pelo direito à moradia tem uma história longa e inconclusa, ao lado da luta pela terra e pelos direitos sociais e coletivos. Podemos marcar uma data em que esse direito começou a triunfar em nossos instrumentos jurídicos, o dia 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã.

Mas foi só em 2000, finalmente, que o direito à moradia, por emenda constitucional, tornou-se responsabilidade do Estado. No ano seguinte, o Estatuto da Cidade esta-

beleceu instrumentos para sua prática e, três anos depois, a criação do Sistema Nacional e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social viabilizaram alguns mecanismos de financiamento necessários à sua consecução. Em dezembro de 2008, foi aprovada a Lei da Assistência Técnica, equiparando de certa forma o direito aos serviços de arquitetura e urbanismo ao direito à assistência médica e à assistência jurídica. Naquele momento, as cidades já elaboravam seus Planos Locais de Habitação, planejando a moradia como elemento estruturador do território. Em julho de 2009, a medida provisória que criava o programa Minha Casa, Minha Vida foi transformada em lei. Parecia, enfim, que tudo daria certo.

A história da habitação popular no Brasil tem momentos de grande qualidade, contudo, em seu percurso, há percalços e tragédias anunciadas. Desde meados do século passado, incorremos em erros tremendos, construindo conjuntos habitacionais muito grandes, muito distantes e muito ruins, favorecendo a especulação do preço da terra e a produção de material de má qualidade e desqualificando a produção técnica. O problema é que tal risco, embora conhecido e estudado, não está afastado. Pelo contrário, o desenho do programa Minha Casa, Minha Vida aponta

exatamente para os mesmos problemas. Desenhado como um programa de estímulo ao setor imobiliário e de construção, deixou em aberto a tentação – irresistível para os empresários – de construir, em terrenos baratos e distantes, projetos absurdos de miniaturas de moradias. E assim foi feito Brasil afora, atropelando os incipientes planos locais de habitação social e contradizendo as premissas contidas na Política Nacional de Habitação, que previam a “articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais” (BRASIL, 2006, p. 31).

Saudado como a medida mais importante, ao lado do Bolsa Família, no combate à fome e à pobreza e no enfrentamento do escandaloso *deficit* habitacional brasileiro, depois de quase trinta anos sem investimentos significativos em habitação e saneamento¹, o programa Minha Casa, Minha Vida é hoje, no entanto, objeto de críticas ácidas e fundamentadas.

1 Desde 2007, com financiamento oriundo de recursos de caderneta de poupança, foram construídas mais de um milhão de unidades. Segundo dados da Abecip e do Banco Central, foram construídas, com recursos da caderneta de poupança, 1 191 683 unidades, entre janeiro de 2002 e julho de 2013. O ritmo crescente das contratações (entre 2002 e 2006, 132 270 unidades, e entre 2007 e 2013, 1059413 unidades) reduz-se a partir de 2012. Disponível em: <www.abecip.org.br >. Acesso em: 15 out. 2013.

De modo simplista, podemos dizer que o Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento, em sua destinação de investimentos para urbanização de assentamentos precários, ambos nitidamente relacionados ao território, foram idealizados não pelo Ministério das Cidades, a quem caberia articular as políticas setoriais urbanas buscando reverter o grau de esquizofrenia presente nas decisões e nos investimentos atuantes nas cidades, mas pela Casa Civil, à revelia de propostas já desenhadas.

Devido ao modo como o financiamento tem se dado e à correlação de forças entre o capital e a municipalidade, coube à iniciativa privada decidir a espacialidade dos investimentos. A lógica não é, então, a lógica da necessidade, mas a lógica do lucro. A população atendida configura uma demanda historicamente levada pela carência, pela urgência e pela falta de alternativa a ser inoperante na exigência de qualidade. Nesse quadro, podemos dizer que o capital imobiliário e da construção civil não pode desenhar a cidade republicana e democrática, pois contrariaria a sua própria natureza.

Os alertas apontados no lançamento do programa mostraram-se reais: a oportunidade exemplar de melhorar nossas cidades, tratando a habitação como elemento estruturador do espaço urbano, tornou-se, na prática, um instrumento

de periferização, motivado pelo custo imediato da terra, sem levar em conta os custos socializados da infraestrutura ou os custos locacionais dos moradores. Uma oportunidade estratégica para construir moradias com alta qualidade arquitetônica, adequadas ao terreno, ao clima e à cultura de cada lugar transformou-se, na maior parte dos casos, em um programa de financiamento de modelos prontos, inadequados e numa eventual favelização das moradias, motivada por dimensionamentos inflexíveis e insustentáveis dos programas arquitetônicos.

Concentrar o programa em reduzidas soluções arquitetônicas repetidas em grandes terrenos periféricos foi um erro pelo qual as cidades pagarão caro no futuro próximo. Concentrá-lo em poucas grandes construtoras foi um desperdício da chance de movimentar de fato a economia brasileira, gerando não só o emprego imediato, mas a capacidade técnica de enfrentamento constante da questão habitacional.

O que esperávamos viesse sanar a fragmentação urbana de nossas cidades, divididas brutalmente entre ricos e pobres, tem, ao contrário, contribuído para cidades esparsas, destituídas de qualquer atributo urbano. O programa não conseguiu e nem pretendia desenhar cidades. A ideia revolucionária de prover habitação digna para todas as

famílias, independentemente da renda, da inserção social ou da localização geográfica, esbarrou na abstração espacial de ocupar o território sem construir o território.

O conceito mais importante presente em todo esse caminho, desde a Constituição de 1988, é o da função social da propriedade. Numa sociedade como a nossa, que permite a uns enriquecerem e aceita que muitos não tenham sequer um teto, é um avanço considerável o entendimento de que o direito à propriedade está intrinsecamente ligado ao cumprimento de sua função social. Nossa cultura ainda não compreende plenamente esse avanço. Ainda somos patrimonialistas e segregacionistas, afinal, como diz José de Souza Martins, a modernidade no Brasil veio no lombo do escravo. Desde o século XIX, importamos modos e aparências modernas enquanto mantemos estruturas sociais ultrapassadas. Agora, sem termos universalizado e consolidado as conquistas da modernidade, estamos frente ao século XXI com sua tremenda escala de problemas.

Mas o que significa a Constituição afirmar a função social da propriedade? Significa, no meu entendimento, que a reforma urbana e a reforma fundiária não são ilusões, mas objetivos concretos, explícitos e compartilhados pela sociedade brasileira. Significa que algo de tanta importância como o território, que se transforma em espaço social, não pode estar sujeito apenas à determinação de quem, circunstancialmente, detém o que chamamos de posse.

Do ponto de vista do território, o que significa a função social da propriedade? O território, como campo onde as relações sociais se estabelecem, é campo de disputa. Afirmar a função social da propriedade é estabelecer condições sociopolíticas e legais para o controle dos lucros fundiários face ao interesse coletivo. É, ainda, afirmar que a propriedade só existe se cumprir sua função social, servindo ao que seja melhor para todos. No entanto, a compreensão da relação entre o território e a vida das pessoas ainda não permeia as decisões, as ações e os investimentos, tampouco muitas das decisões judiciais de reintegração de posse.

O espaço, como criatura e criador das relações sociais, é elemento real e incisivo na vida das pessoas. Claro, cidades desenhadas para o despotismo de um soberano podem abrigar sociedades democráticas e espaços projetados para o homem livre já abrigaram ditaduras e violências de Estado, mas é interessante observar que as agitações populares em Paris fizeram suas barricadas nos séculos XVIII, XIX e novamente no século XX, nas mesmas ruas e nas mesmas esquinas.

Os acontecimentos de junho de 2013 também contam isso. Em Belo Horizonte, o lugar inicial da manifestação pelo passe livre foi a Praça Sete de Setembro, a mesma praça

onde, na campanha pelas Diretas Já, há trinta anos, as pessoas se entusiasmavam com a chance, então proibida, de caminhar pelo asfalto e reunir-se ao pé do pirulito, o monumento comemorativo do centenário da Independência.

De algum modo, o espaço guarda um significado compartilhável. Mas que significado é esse que tece a relação urbana? Que qualidades impregnam o território? Cristovão Duarte nos diz que:

[...] o espaço urbano não é um espaço homogêneo indiferenciado. Ao contrário, é a valorização diferencial dos lugares e dos referentes simbólicos que o constituem que permite a construção subjetiva dos mapas mentais, imprescindíveis para a orientação do indivíduo que se desloca na cidade. A geografia do cotidiano é seletiva e espacialmente referenciada. (DUARTE, 2006, p. 31).

Sermos capazes de identificar os lugares e de nos orientarmos no espaço constitui a primeira possibilidade de habitarmos. À medida que algumas coisas se revelam mais significativas que outras, a identidade dos lugares é construída, em um processo sucessivo de escolha, interpretação e apropriação. Habitar pressupõe, além de uma

organização espacial adequada para que a vida humana tenha lugar, a atribuição de significados ao espaço.

Do mesmo modo, nossa identidade como pessoas também é construída espacialmente. Depende fundamentalmente da memória, do reconhecimento de elementos significativos e de características que singularizam lugares e os desenham no nosso afeto, imprimindo a eles e às coisas essa capacidade evocadora da memória.

Os lugares em que vivemos e nossos percursos na cidade representam, assim, uma experiência sensorial vital para nossa própria identidade. Um bom lugar para morar nos faz pessoas melhores, mais saudáveis, nos faz mais criativos, mais alegres, mais solidários, mais atentos, mais amorosos. Se os caminhos forem bons caminhos, a cidade se transforma naquilo que Louis Khan definia como o lugar onde uma criança, ao perambular, vê alguma coisa que queira fazer quando crescer.

A memória, ao valorizar ou destituir lembranças, inclui o esquecimento. A cartografia urbana é diferente para cada grupo social. Exemplos de invisibilidade humana e espacial nos mostram a diferença estridente entre as cidades contidas na mesma cidade. Basta-nos tentar identificar as babás uniformizadas, os lixeiros, as favelas escondidas

por *outdoors*, os varredores de rua, os flanelinhas, os moradores de rua, as casas sob viadutos etc

A localização da moradia na cidade é responsável, em grande parte, pelas chances de acesso aos bens e serviços urbanos, tão claramente dito por Milton Santos:

“A possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está”. (SANTOS, 1998, p. 81).

Ora, os bons lugares já custam caro em toda cidade. O que sobrou para a habitação dos menos aquinhoados são os terrenos insalubres, longínquos ou ilegais, onde grande parte de nossas cidades é construída pelos próprios moradores. São áreas ocupadas, muitas delas ambientalmente frágeis ou adquiridas de loteadores ilegais. A construção da moradia é uma aventura de alto risco, em que sonhos, economias e necessidades, sem contar com assistência profissional adequada, perdem-se no tempo e no esforço. A alternativa à autoconstrução tem sido, até agora, morar em conjuntos de baixíssima qualidade, em que o custo condominial e de serviços supera muitas vezes a capacidade pagadora das famílias. As exceções a esse quadro, que existem, são apenas raridade.

Mas não basta a casa, tampouco a sua posse. Habitar uma cidade vai muito além da própria casa, expande-se na percepção de qualidades inferidas e de difícil descrição. Depende de aspectos funcionais, estéticos e simbólicos, das relações que se estabelecem e do prazer desfrutado no cotidiano. Podemos falar da proximidade, do silêncio, do clima e da paisagem. Podemos ainda citar, principalmente, os caminhos a percorrer para ir à escola, ao posto de saúde, ao parque, à praça, ao trabalho, à padaria, ao encontro dos amigos e ao cinema. Um percurso é melhor ou pior em função da distância, do tempo ou da qualidade do trajeto. Sabemos que uma atividade necessária deve ser cumprida, não importa muito a qualidade do caminho ou o sacrifício a ser feito: as crianças vão à escola, nós vamos à farmácia, à padaria ou ao trabalho, faça chuva ou faça sol. Mas caminhar por prazer, sentar à porta ou sair a ver amigos depende do desejo, do clima e da beleza à nossa volta.

Para falar de cidade, então, precisamos abordar a rua. A rua comum é aquela em sua simplicidade cotidiana, importante apenas para seus moradores e transeuntes, sem pretensões de representar a história maiúscula da cidade, mas apenas abrigar a vida comum do homem simples. A escolha da rua comum como tema da arquitetura é hoje necessária, assim como é também necessária a esco-

lha da habitação como assunto central, pois é nos espaços da vida cotidiana que o homem comum habita sua cidade.

A vida nas ruas se relaciona estreitamente com os edifícios à sua volta. Não só sua configuração geral, mas o edifício em sua dimensão tátil, próxima e corriqueira. A existência de calçadas em boas condições é mais significativa no uso dos espaços públicos do que a própria conservação dos edifícios. A leitura do espaço ao nível da rua, do modo como os edifícios tocam o chão, os usos que se abrem para a calçada e as possibilidades de interlocução são mais importantes que o detalhe das fachadas.

Não se entenda, por essas afirmações, que a qualidade do edifício não importa. Ao contrário, é do bom projeto e da boa execução que os edifícios e as ruas dependem para se tornarem lugares hospitaleiros. Assim, uma face convidativa de um edifício, uma rua amena, a sombra de uma árvore ou janelas que antecipam alegrias nos fazem pessoas melhores, enquanto um caminho descuidado, um edifício de grande feiura, cantos ameaçadores nos desconcertam e indispõem contra os outros.

A qualidade mais atrativa das ruas é, sem dúvida, o que se convencionou chamar de vitalidade urbana. A vitalidade é uma condição indispensável da vida humana, uma linha mediadora entre a apatia e a excitação, uma

conjugação e um equilíbrio de ações, de atividades e de fruição. Na vida urbana, a vitalidade pode estar associada a muitos fatores, mas dificilmente a apenas um. Ela pode estar associada ao vigor econômico de determinadas atividades, à pujança comercial de alguns setores, à efervescência cultural ou à capacidade social de organização, expressão, participação e decisão, mas nenhum desses aspectos, isoladamente, consegue dar ao espaço essa mescla atrativa de animação e pertinência.

Seu principal componente são as pessoas. O estímulo e o interesse suscitados pela presença das pessoas são infinitos. Não por acaso, as mesas dos cafés nas calçadas são mais frequentadas que as do interior dos salões e os bancos mais procurados são os que desfrutam da vista para o movimento das pessoas.

A vitalidade é a qualidade urbana mais ameaçada pelo modo como nossa sociedade lida com seus antagonismos. Pelo medo da violência, um medo generalizado, a sensação de insegurança de parte da população resulta no enclausuramento das atividades, no cerceamento do tempo e no esvaziamento dos espaços de fato públicos, impedindo o aprendizado do convívio com os outros. Por outro lado, o domínio de enclaves territoriais por forças paralelas, submetidas ou não à gestão pública, resulta, da mesma forma, na destituição do direito de habitar a cidade.

A extensão do conceito de vitalidade a um atributo do espaço parte do entendimento do espaço como algo estruturável, mutável e produzido socialmente. Quando dizemos um lugar animado, uma cidade viva ou uma rua morta, estamos percebendo a cidade como um organismo vivo, capaz de se modificar incessantemente. A vitalidade de um espaço pode ser entendida como sua capacidade de animação, motivada pelas relações sociais que ali habitam e condicionada pelos atributos espaciais de cada lugar.

A vitalidade do espaço público relaciona-se ao vigor da esfera pública, ao desejo e ao hábito das pessoas de conviver e compartilhar atividades com desconhecidos, em espaços onde modos de sociabilidade de comum acordo regulam o uso coletivo e substituem, assim, as hierarquias, as obrigações e os direitos familiares. O encontro não implica, necessariamente, pensar do mesmo modo, nem ter os mesmos hábitos, mas compartilhar alguns valores, confrontando suas próprias diferenças. O lugar do encontro é, assim, também o lugar da diversidade e do acordo.

Em ambientes que abrigam diversidade, o convívio social urbano ocasional, fortuito, sem continuidade na intimidade da vida privada, baseado na urbanidade, aumenta o grau de tolerância ao desconhecido, ao diferente e ao inesperado. A diversidade é, também, potencialmente,

explosiva, possibilitando o enfrentamento e o eventual acordo das visões distintas sobre aquilo que é um bem comum: a cidade.

Lidar com a cidade pressupõe lidar com uma gama de agentes e de sujeitos das decisões urbanísticas: quem são os habitantes, quem decide, quem é objeto da decisão, quais são os novos atores, como trazê-los à mesa de negociação. Além disso, há ainda a questão dos sujeitos não imediatos, das gerações futuras, dos transeuntes e dos usuários episódicos dos lugares, dos direitos difusos e todas as variáveis que dão ao planejamento urbano seu tom característico de ambiguidade, conflito e fluidez.

Se usarmos de fato os instrumentos que o Estatuto da Cidade pôs à disposição, nossas cidades podem mudar. O Estatuto da Cidade, bem como a Lei da Assistência Técnica, não são pouca coisa, são espadas de transformação. Mas, é claro, é preciso usá-las. É preciso reafirmar que algo de tanta importância como o território que se transforma em espaço social é, em primeiro lugar, um bem comum.

Então, qual cidade vamos configurar ao estabelecer as funções e as prioridades de seu território? Qual a ideia de cidade que deve nos nortear na elaboração e na implementação de políticas e de seus subsequentes planos, projetos e obras?

Não uma ideia abstrata, mas uma ideia, diria assim, territorializável. Isso porque, na abstração, todos nós concordamos com os princípios gerais de uma boa cidade: ela é segura, ela é confortável, ela é bela. Mas essa ideia de cidade é uma cidade para quem? Em nome de quem enviaremos nossos melhores esforços? Em uma sociedade dividida, desigual e sectária, essa pergunta é, talvez, a mais pertinente.

Referências

ARGAN, Giulio Carlo. **Projeto e destino**. São Paulo: Ática, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BENETTI, Pablo. **Habitação social e cidades: desafios para o ensino de projeto**. Rio de Janeiro: Rio Books; Prourb, 2012.
SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

BRASIL. Política nacional de habitação. **Cadernos MCidades Habitação**, n. 4, Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUARTE, Cristovão Fernandes. **Forma e movimento**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley; Prourb, 2006.

ELLIN, Nan. **Integral urbanism**. New York: Routledge, 2006.

FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson; OLIVEIRA, Elizabeth. Política Nacional de Habitação hoje: produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante. **Arquitextos**, São Paulo, ano 14, n. 161.00, Vitruvius, out. 2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.161/4905>>. Acesso em: 15 out. 2013.

GEHL, Jan. **La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios**. Barcelona: Reverté, 2004.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

HERTZBERGER, Herman. *Lições de arquitetura*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

HERTZBERGER, Herman. **Space and the architect**: lessons in architecture. 2 ed. Rotterdam: Publishers, 2000.

JACOBS, Jane. **The death and life of great American cities**. New York: Vintage Books, 1992.

LYNCH, Kevin. **Good city form**. Cambridge: The MIT Press, 1984.

MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples**: cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Contexto, 2008.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Arquitextos**, São Paulo, ano 12, n. 133.03, Vitruvius, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 15 out. 2013.

NORBERG-SCHULZ, Christian. **Habiter**: vers une architecture figurative. Paris: Electa, 1985.

RUBANO, Lizete Maria (Org.). **O terceiro território**: habitação coletiva e cidade. São Paulo: Vigliecca & Associados, 2015.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

SENNETT, Richard. **The fall of public man**. New York: W.W. Norton, 1992.

SUASSUNA LIMA, Marco Antonio. Estudo comparativo em habitação de interesse social: o caso do Conjunto Habitacional Gervásio Maia (CHGM) - João Pessoa. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 112.02, Vitruvius, set. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.112/23>>. Acesso em: 15 out. 2013.

A PRIMEIRA TESE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL

Marinella Machado Araújo¹

El pueblo es el fundamento ontológico de legitimidad de la modernidad occidental, sin embargo, los universales de esta modernidad, tales como Estado y derecho solo pueden funcionar bajo la condición de reducir al pueblo a la impotencia absoluta y ocultarlo, lo que hace del pueblo un lugar paradójico, pues está excluido de la modernidad pero a la vez es la condición esencial de su existencia. Comprender esto es el primer requisito para romper el ciclo de la negación democrática y el lugar donde inicia su emancipación.

Ricardo Sanín Restrepo

¹ Marinella Machado Araujo é doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professora adjunta de Teoria Geral do Direito Público, Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas, onde coordena o Núcleo Jurídico de Políticas Públicas. Pesquisadora visitante do Instituto Max-Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional – MPIL de Heidelberg/Alemanha (2006 e 2007) e professora visitante da Universidade de Bolonha – UNIBO (2007). Presidente e vice-presidente da ONG Ação Urbana (2006-2010). E-mail de contato: marinella@pucminas.br.

RESUMO: Esse texto resulta de pesquisas realizadas pelo Projeto Constitucionalismo Latino-americano, Pluralismo e Novos Sistemas de Justiça, desenvolvido pelo Núcleo Jurídico de Políticas Públicas em conformidade com o Projeto de Internacionalização do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas, aprovado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e financiado com recursos da Fundação Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Resulta também das ideias apresentadas no evento “Gestão democrática da cidade”, realizado em novembro de 2013, como parte do Ciclo de Debates em Habitação e Urbanismo, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

1. Introdução

A cidade, como descrita pelo sociólogo urbano Robert Park, é:

[...] a tentativa mais bem-sucedida do homem reconstruir o mundo onde ele vive da forma mais próxima ao desejo de seu

coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, ela (a cidade) é o mundo em que ele doravante está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem ter qualquer noção clara da natureza de sua missão, construindo a cidade o homem refez a si mesmo. (PARK, 1967, p. 3).

A cidade é o lugar arquétipo do político onde todas as energias – políticas, sociais, culturais, dissidentes – devem conviver. Por isso, as relações entre cidadania e política e entre direito e cidade são fundamentais. É a lei que aporta os elementos de comunicação entre cidadania e política. Em termos platônicos, as cidades são o que são porque os cidadãos são o que são. As cidades são a combinação entre conflito e institucionalidade que a lei vem para regular. Quando a lei não é capaz de fazer esse aporte, cessa a função do direito como instrumento de organização da vida em comum e ganha vida sua dimensão simbólica. Prolifera-se a encriptação.

Mas a que se pode atribuir a força simbólica da gestão democrática da cidade? Quais interesses públicos primários, como sustentado por Renato Alessi, ou seja, conjunto de interesses individuais preponderantes em uma determinada organização jurídica da coletividade (que não se confundem com os interesses patrimoniais do Estado, denominados secundários), estão *encriptados*, no sentido utilizado por Mendéz e Sanín, sob o discurso de demo-

cratização da gestão urbana? O uso da força, nem sempre evidente, posto que encriptado por discursos legais progressistas, condicionam políticas públicas a interesses privados globais, subjugando coletividades, desalojando pessoas, reestruturando cidades, pretensamente em nome de um desenvolvimento sustentável que somente reconhece sua dimensão social sob a ótica liberal de ampliação do acesso ao mercado.

Em *La Constitución Encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global*, Mendéz e Sanín afirmam que, nos estados de direito contemporâneos, há uma permanente despolitização dos conflitos sociais como forma de encriptação do poder político que, em parte, resulta em um novo tipo de soberania, a qual denominam soberania porosa, parafraseando Hardt e Negri. Explicam que as transformações radicais progressivamente sofridas pelo poder político típico de soberanias westfalianas, em geral, acarretam a elaboração de novas políticas de segurança para garantir a defesa de interesses de corporações multinacionais que favorecem a dependência de qualquer forma de vida ao mercado global. Como exemplo de protótipos dessas políticas, citam a aprovação de leis por casas legislativas consideradas por eles “democráticas”, mas que permitem a evasão de riquezas biológicas de um país por parte de farmacêuticos ou empresas multinacionais que controlam o mercado global de alimentos ou medicamentos. (MENDÉZ; SANÍN, 2012, p. 98-100).

A resposta a essas questões, penso somente ser possível a partir de reflexão dialética. Dialética no sentido proposto por David Harvey em “Espaços de Esperança”, ou seja:

(...) capaz de abordar de modo direto e aberto a dinâmica espaço-temporal, bem como de representar os múltiplos processos materiais em interseção que nos aprisionam tão firmemente na tão elaborada teia da vida socioecológica contemporânea. Implica, por conseguinte, na disposição, mesmo que seja no mundo do pensamento, de transcender ou reverter as formas socioecológicas impostas pela acumulação descontrolada do capital, pelos privilégios de classe e pelas amplas desigualdades de poder político-econômico. (HARVEY, 2004, p. 262).

Para iniciar esse processo de reflexão dialética e aos poucos tentar *desencriptar* os reais “interesses públicos” que se escondem por trás do discurso jurídico-legal e político-administrativo da gestão democrática de cidades no Brasil, esse texto apresenta uma tese preliminar, que denomino a *primeira tese sobre a gestão democrática das cidades*. O planejamento participativo e, por consequência, a gestão democrática de cidades brasileiras se transformou em um instrumento básico de política urbana com força simbólica. Isso porque não é proposto pelo município e executado pela administração pública para produzir transformações qua-

litativas na vida urbana, mas para simplesmente aplacar o clamor social de movimentos em prol da reforma urbana por uma distribuição mais justa do solo e adiar a solução de conflitos sobre o acesso à terra urbanizada sem quaisquer condições institucionais, administrativo-financeiras, para sua implementação pelos órgãos e pessoas que compõem a estrutura administrativa dos municípios brasileiros.

A ausência de reconhecimento, pela doutrina jurídica, da função administrativa como atividade, ao lado da organização e controle, objeto do direito administrativo, produz a blindagem necessária para o fortalecimento dessa força simbólica na medida em que reduz o controle da eficiência da administração pública à simples aferição da aplicação, de maneira pontual e atomizada, do trinômio tempo-custo-benefício. Nesse contexto, planejamento não é pressuposto de eficiência administrativa², pois esta resulta de escolha discricionária, não obrigatoriamente planejada do agente público, gestor ou agente administrativo, que em tese se destina a produzir resultados práticos de produtividade e economicidade em nome do povo e para o bem comum, mas sem qualquer vinculação concreta com o planejamento, participativo ou não.

² Sobre a posição da doutrina administrativista sobre os possíveis significados de princípio da eficiência e a natureza discricionária da decisão que o aplica, leiam Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho, José dos Santos Carvalho Filho, Juarez de Freitas, Fernanda Marinela, entre outros.

2. Legislação simbólica sobre planejamento e gestão urbana em que sentido?

Marcelo Neves afirma em “A constitucionalização simbólica” que uma legislação é simbólica quando é normativamente ineficaz, ou seja, quando não concretiza regularmente a relação hipotético-abstrata da norma primária e da norma secundária. Adverte que a natureza simbólica da lei não advém de sua não efetividade, ou seja, da não realização do vínculo instrumental meio-fim do qual resulta abstratamente do texto legal (programa finalístico). Afirma que se a norma é eficaz, isto é, concretiza no plano normativo o texto legal (em outras palavras, é regularmente observada, aplicada, executada ou usada), embora não realize seus fins (seja, portanto, *inefetiva*), não cabe falar em legislação simbólica. Esclarece, entretanto, que a eficácia é, segundo os sociólogos do Direito, um conceito gradual, mensurável que se afere não por uma quota de eficácia mensurável (quota de observância e execução), mas pela falta de vigência social da norma.

Segundo Neves, não há um conteúdo mínimo de efeitos (quota de eficácia) para se medir a eficácia jurídica de uma lei. Isto porque, se tanto a regulação da conduta quanto a asseguaração de expectativas são consideradas funções sistêmicas do Direito, a eficácia jurídica diz respeito à regulação (direção) da conduta, enquanto à vigência social se

refere à asseguaração das expectativas. Por isso, a vigência do Direito é um problema que se encontra no plano do vivenciar, enquanto a questão da eficácia emerge do plano do agir. Assim, apesar de a eficácia ser mensurável, a vigência não poderia ser aferida a partir de um cálculo de *vinculatoriedade* baseado na quota de eficácia. Um grau alto de ineficácia pode significar falta de vigência social. A legislação assume força simbólica quando lhe falta normatividade, por ser incapaz de orientar ou assegurar genericamente as expectativas normativas, ou seja, sua vigência social é prejudicada.

Para Neves, há três tipos de legislação simbólica. A elaborada para: 1) confirmar valores sociais em conflito; 2) reforçar a confiança no Estado ou em governos (legislação-álibi) e 3) adiar a solução de conflitos sociais (legislação como forma de compromisso dilatatório). Vale lembrar que tradicionalmente se distingue eficácia no sentido jurídico-dogmático de eficácia, que diz respeito à sua aplicabilidade, exigibilidade, “executoriedade” (ou seja, se a norma preencheu as condições *intrasistêmicas* para produzir seus efeitos jurídicos) e, no sentido sociológico, empírico, real, acolhido pela Teoria Pura do Direito, kelseniana, e que responde à pergunta se a norma realmente foi observada (norma primária), aplicada, executada (norma secundária), ou usada. Isto é, se a conduta dos destinatários está em conformidade com a norma. (NEVES, 2007, p. 33-43).

Neves associa a *inefetividade* da lei à ausência de eficácia social e diz que a eficácia da lei, compreendida como sua observância, execução, aplicação e uso, pode ser entendida como concretização do texto legal. Portanto, seu sentido de eficácia é mais abrangente do que o proposto por Friederich Müller, que o restringe à solução de um caso concreto. Não estou totalmente de acordo. Entendo que em um Estado Democrático de Direito, plural e participativo, como o instituído pela Constituição de 1988, a ausência de efetividade, entendida como concretização dos fins da norma jurídica, também pode ser causa para se aferir a força simbólica da legislação. Penso que a simples produção de efeitos jurídicos, sem o reconhecimento da importância de sua devida vinculação à concretização dos fins que justificam a existência da própria lei, não é suficiente para afirmar sua força normativa, principalmente se as instituições e o sistema jurídico desse Estado de Direito, que se autodefine como plural e participativo, estão realmente comprometidos com a solução do problema da própria do deficit de efetividade dessa lei.

Ao explicar a concepção pós-positivista da teoria do direito, defendida a partir de meados dos anos 1960 em oposição à visão silogística de aplicação da lei, segundo a qual a norma jurídica não estaria contida no código legal, que conteria apenas o texto da norma, ou seja, sua forma preliminar, Muller afirma:

[...] a “atividade *concretizante*” não é mais um sinônimo de tornar mais concreta uma norma jurídica genérica que já estaria contida no código legal; ao contrário, significa, a partir de uma ótica e reflexão realistas, *construção* da norma jurídica no caso individual a ser decidido, sendo que os elementos do trabalho textual se tornam crescentemente “mais concretos” de uma fase a outra. (MÜLLER, 2005, p. 129).

Nesse ponto, distancio-me de Neves para afirmar que, a meu ver, a ausência de cumprimento do fim da norma, ainda que ela haja produzido efeitos, é suficiente para retirar sua força normativa e torná-la simbólica, se o programa da norma jurídica após anos de sua vigência não se concretiza. Explico-me. Entendo que a força normativa vinculante da lei somente se efetiva quando os fins que justificam sua própria elaboração são concretizados pelo operador do direito; e que apenas se pode falar em concretização desses fins quando o *status* político, social ou econômico dos sujeitos de direito destinatários da lei é alterado de forma a constituir uma nova situação jurídica, subjetividade ou a reconhecer um *status* de cidadania que não existia anteriormente.

Assim, quando se trata de gestão democrática das cidades, para que fosse possível afirmar que a aplicação dos artigos 39, 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade era efetiva,

seria preciso reconhecer que a participação de todos os segmentos sociais e não apenas a de determinados grupos econômicos representativos do Mercado fosse capaz de interferir concretamente na gestão do interesse público orquestrado pela administração ao ordenar o uso do solo urbano. Ao contrário, no cenário urbano atual, o interesse público tem cada vez mais se identificado com o interesse econômico sob o manto indelével do desenvolvimento sustentável, segundo o qual o cumprimento da função social da propriedade somente se sustenta na medida em que não compromete o empreendedorismo ou que permite a ampliação do acesso ao consumo.

3. Participação popular? Que participação popular?

Uma das características mais marcantes do modelo de gestão democrática é a participação popular. No Brasil, a democratização das políticas públicas ocorre com a publicação da Constituição de 1988, amplamente reconhecida por seu pluralismo político, um dos fundamentos democráticos do estado de direito brasileiro positivados no artigo 1º, inciso V, do texto constitucional. Especificamente em matéria de gestão das cidades, pode-se dizer que o tema é tratado pela primeira vez em âmbito nacional na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Ao destinar um capítulo específico para a gestão democrática

da cidade (artigos 43 a 45) e considerá-la uma das diretrizes gerais da política urbana, cujo objetivo seria ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º, *caput*), o Estatuto da Cidade inaugura um novo capítulo na história da política urbana no Brasil, até então nunca antes regulada em âmbito nacional e de forma participativa, territorializada e instrumentalizada³.

Em termos gerais, segundo o Estatuto da Cidade, inciso II do artigo 2º, a gestão democrática é realizada 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” e, de maneira mais específica, pela utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43). Vale lembrar que o referendo popular e o plebiscito foram retirados do texto

³ Sobre as dimensões territorial, instrumental e participativa da política urbana introduzidas pela Lei n. 10.257/2001 leia Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (ARAÚJO, 2008).

do artigo 43 sob as seguintes razões de veto contidas na Mensagem 730, de 10 de julho de 2001:

Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei n. 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios. (BRASIL, 2011).

A publicação do Estatuto da Cidade, ao regular os artigos 182 e 183 do capítulo sobre a política urbana da Constituição de 1988, introduz a gestão democrática da cidade na agenda política da administração pública brasileira, tornando-a pressuposto de validade para a ela-

aboração de todas as políticas derivadas do exercício de funções-chave da cidade (habitação, lazer, trabalho e circulação). Vale lembrar que a expressão funções-chave da cidade se refere às funções consideradas estratégicas para o planejamento urbano segundo a teoria funcionalista de *Le Corbusier*, tendo sido registrada na chamada Carta de Atenas, resultado do quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam), realizado em 1933, sobre o tema A Cidade Funcional. No congresso, foi analisada a situação de trinta e quatro cidades e foram propostas soluções para os seus problemas urbanos. As conclusões foram publicadas em 1943, na Carta de Atenas, até hoje considerada um dos documentos mais controversos já produzidos pelo Ciam. A carta vincula efetivamente o Ciam ao planejamento de cidades funcionais rígidas, nas quais os cidadãos habitariam amplos blocos de apartamentos separados por cinturões verdes que delimitavam as zonas da cidade. Apesar de ultrapassada sob o ponto de vista do planejamento urbano, em razão de não reconhecer o habitante da cidade como elemento dinâmico da ordenação do espaço urbano, sob o ponto de vista jurídico, as funções-chave da cidade descritas na Carta de Atenas representam uma referência teórica para a identificação das funções sociais da cidade a que se refere o *caput* do artigo 182 da Constituição de 1988.

Por outro, após mais de dez anos de sua vigência, se o ponto de partida é a realidade jurídico-administrativa e

financeira na qual o planejamento e a gestão de cidades são elaborados e executados, observa-se que os planos diretores em vigor de fato ainda sofrem com a ausência de participação efetiva ou de força normativa vinculante. Exemplos dessa ausência de participação efetiva são descritos nos resultados apresentados na pesquisa sobre a efetividade dos planos diretores elaborados após a publicação do Estatuto da Cidade que foi desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos⁴.

Um dos principais problemas identificados na pesquisa refere-se ao descumprimento da Resolução n. 34, de 01 de julho de 2005, do ConCidades, sobre a elaboração participativa de planos diretores no que se refere à necessidade de demarcação no território do município das áreas e suas destinações sobre as quais incidem as regras de uso e ocupação do solo sobre aplicação das funções sociais da cidade

4 A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos é um projeto criado em 2007 por iniciativa do Conselho das Cidades – ConCidades – com recursos do Ministério das Cidades, para avaliar qualitativamente se os planos diretores realmente incorporavam as diretrizes do Estatuto da Cidade e reavaliar o apoio à sua implementação. A pesquisa foi desenvolvida, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, por intermédio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, o qual mobilizou a sociedade e os pesquisadores de todo o país, possibilitando, assim, a construção de um quadro do planejamento urbano no Brasil. Executada de forma descentralizada, em âmbito estadual, a equipe de pesquisadores contou com a participação de conselheiros do ConCidades, conselheiros estaduais, membros de organizações sociais atuantes e acadêmicos (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 19-21).

e da propriedade urbana. Em outras palavras, há ausência de efetividade do artigo 3º, inciso V, que estabelece:

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município. (CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES, 2005).

Notem o que Santos Júnior e Montandon falam a respeito da aplicação do inciso V do artigo 3º da Resolução n. 35/2005 nos planos pesquisados, ou seja, sobre a ausência de espacialização das diretrizes e instrumentos de política urbana, um dos requisitos para a elaboração de planos diretores previstos pelo Estatuto da Cidade:

O Plano Diretor deve definir como cada porção do território cumpre sua função social e, para tanto, deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos. Mas

poucos foram os planos que avançaram no adequado rebatimento territorial de diretrizes e instrumentos, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses Planos Diretores. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 36).

A pesquisa constata ainda uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos de política urbana, nos planos diretores pesquisados, quanto a sua autoaplicação ou efetividade, sobretudo no que se refere aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), reguladas pela Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009 e alterada pela Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011, e pela Lei n. 13.173, de 21 de outubro de 2015, que dispõem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Apesar de presente em oitenta e um por cento dos planos diretores avaliados na pesquisa, a maioria não preenche os requisitos estabelecidos pelo artigo 5º, incisos III a VI da Resolução n. 34/2005, para a sua implantação. Em outras palavras, não demarcam as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou as áreas que apresentam risco à vida e à saúde, bem como os assentamentos

irregulares ocupados por população de baixa renda para implementação da política de regularização fundiária; não definem normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social ou os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34-35).

4. O planejamento urbano participativo como instrumento básico simbólico da política urbana

Não há dúvidas de que a ausência de participação popular seja causa de invalidação, por vício formal do plano diretor, que foi definido pelo artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição de 1988 e do artigo 40 do Estatuto da Cidade como o instrumento básico da política urbana. Desde 2012, esse entendimento ficou registrado no julgamento do Recurso Extraordinário – RE 718.326/SP, no qual se discutiu acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que declarou inconstitucional a Lei Complementar n. 210/2007, lei municipal que alterava substancialmente o Plano Diretor do Município de Mogi Mirim (Lei Complementar n. 08/2006) sem a realização de audiências públicas para discussão de seu conteúdo com a população

local, mas por decisão do Conselho Municipal de Política Urbana. Vejam a ementa da decisão do TJSP:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município – Necessidade de ser o processo legislativo – tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera – integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu – Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa – Ação procedente. (BRASIL, 2012).

Nessa ocasião, a partir de voto da Ministra Relatora Carmen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal confirmou a decisão do TJSP na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Adin 0408539 41.2010.8.26.0000 ao julgar procedente o RE 718.326/SP, interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Mogi Mirim. E, ao assim decidir, não deixou dúvidas de que os planos diretores, para serem considerados juridicamente válidos, necessitam ser amplamente discutidos com a população local por meio de audiências públicas e não apenas no âmbito de conselhos gestores de políticas urbanas.

Vale lembrar que, segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros 2012, os conselhos municipais, entre os quais se incluem os Conselhos Municipais de Políticas Urbanas - Compur, surgem nos anos 1980, basicamente em decorrência de pressões da administração pública estadual e municipal por maior participação política e descentralização administrativa. Contudo, como mencionado anteriormente, é com a Constituição de 1988 que o ambiente institucional adequado à sua instalação se desenvolve. É durante esse período que questões como participação política e democratização da gestão pública aparecem no cenário nacional como o arrimo necessário à elaboração de políticas públicas, sendo os conselhos considerados canais de interlocução entre sociedade civil organizada e poder público nacional. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Outro exemplo de gestão democrática da cidade previsto no próprio Estatuto da Cidade diz respeito à gestão orçamentária participativa. Incluída na alínea f do inciso III do artigo 4º entre os instrumentos de política urbana em geral a que se referem o planejamento municipal, ao lado do plano diretor (alínea a), a gestão orçamentária participativa constitui outro instrumento estratégico de gestão da cidade. Por isso, o artigo 44 estabelece que a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamen-

tárias e do orçamento anual é condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Contudo, em que medida as decisões discutidas em audiências públicas para a elaboração de planos diretores ou de leis orçamentárias, em conferências das cidades, em conselhos de desenvolvimento urbano ou metropolitano, não poderiam ser consideradas simbólicas? Sabe-se que em média apenas cinco por cento do orçamento público é deliberado de forma participativa. O próprio orçamento público apresenta caráter autorizativo segundo a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. E os planos diretores, segundo decisão recente do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário (RE n. 607.940/DF), apesar de vincularem a política de desenvolvimento urbano, não impedem a produção de leis especiais sobre loteamentos que alterem os parâmetros urbanísticos previstos nesses mesmos planos. Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

O RE n. 607.940/DF foi interposto contra decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) que, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, havia julgado constitucional a Lei Complementar distri-

tal 710/2005, que incorpora as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, estabelecia condições para Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas (PDEU). Para o Ministério Público do Distrito Federal e Território (MPDFT), a Lei Complementar distrital n. 710/2005 violaria o artigo 182, parágrafos 1º e 2º, que definem o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana. Segundo o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cria regras isoladas para a criação de condomínios, permitindo que esta se dê fora do contexto urbanístico global. Além disso, sua aprovação teria ocorrido “de modo extravagante”, sem a elaboração de estudos urbanísticos globais e sem a participação efetiva da população. Vale lembrar que em 2012, em decisão monocrática do Ministro Ayres Britto na Ação Cautelar n. 2.383-MC-QO, já havia sido deferida medida cautelar para suspender a implantação do loteamento em condomínio fechado.

A verdade é que, em mais de dez anos de vigência do Estatuto da Cidade, as demandas dos movimentos sociais foram sendo absorvidas paulatinamente por proces-

tos burocráticos de gestão urbana institucionalmente desarticulada e territorialmente fragmentada. A maior parte dos planos diretores elaborados após entrada em vigor da Lei n. 10.257/2001 limitaram-se a transcrever instrumentos de política urbana sem a devida regulamentação ou instrumentalização, como aponta a pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades no âmbito da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos⁵. Nesse cenário, os instrumentos de política urbana previstos na Lei n. 10.257/2001 que apresentam algum nível de concretização são aqueles dos quais o mercado se apropria, como é o caso da operação urbana consorciada e da transferência do direito de construir.

Como observam Santos Júnior, Silva e Sant’Ana, em “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”, ao apresentarem os resultados da pesquisa sobre a aplicação e efetividade de planos diretores, a baixa capacidade administrativa ainda

⁵ A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos é um projeto do Ministério das Cidades desenvolvido no âmbito de atuação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Em 2010 a Rede realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), mobilizando a sociedade e os pesquisadores de todo o país, o que possibilitou a construção de um quadro do planejamento urbano no Brasil. O resultado da pesquisa foi publicado está publicado em *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectiva*, organizada por Orlando dos Santos Júnior e Daniel Todtmann Montandon em 2011.

é realidade para a maioria dos municípios brasileiros, o que se reflete na gestão democrática das cidades:

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.15).

Assim, apesar de terem sido elaborados, os planos diretores ainda permanecem *inefetivos*, assim como a maioria de seus instrumentos. Prestem atenção às conclusões a que chega a pesquisa desenvolvida com recursos do Ministério da Justiça no âmbito do Projeto Pensando o Direito sobre a regulação e aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no artigo 182, § 4º, da Constituição de 1988, para a exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade, posteriormente regulados nos artigos 5º a 7º do Estatuto da Cidade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo):

Uma nova geração de planos diretores foi produzida para atender às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, incorporando, dentre outros, os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade urbana. A nova ordem jurídico-urbanística representou uma oportunidade de mudança da trajetória urbana marcada pelo patrimonialismo, pela segregação socioespacial e pela degradação ambiental.

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende de sua incorporação nos planos diretores, podendo ganhar contornos variados dependendo da correlação de forças no âmbito municipal. Essa autonomia municipal permite as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país, entretanto, joga para o nível municipal a disputa política em torno da regulamentação dos instrumentos e, conforme os rumos que ela toma, a aplicação não é efetivada.

A obrigatoriedade, por conseguinte, levou a um aumento significativo do número de planos diretores no país. Entretanto, na grande maioria dos casos, não se tornaram efetivas a regulamentação e implementação de instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 102).

É preciso enfatizar que não se trata de negar os avanços formais introduzidos pelo Estatuto da Cidade em matéria de gestão democrática das cidades, mas da necessidade de compreender porque os instrumentos de gestão democrática introduzidos pela Lei n. 10.257/2001 não cumprem sua função de democratizar de fato as decisões políticas que significam o direito à cidade a que refere o artigo 182, *caput*, na Constituição de 1988. Em outras palavras, trata-se compreender a dinâmica dos obstáculos que impedem que a garantia do direito à cidade se concretize para todos para, então, superá-los.

Entre os obstáculos à participação no planejamento e na gestão, inclusive de cidades, está o acesso à informação, que, mesmo depois da publicação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, ainda permanece um desafio. Dependente de manifestação discricionária da administração pública, o acesso à informação é muitas vezes dificultado sob o argumento da indisponibilidade da informação amparado no artigo 11: “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível” (BRASIL, 2011), o que também confere à transparência da administração pública um certo caráter simbólico no sentido que sustento. E um dos principais pressupostos para a efetividade do controle efetivo de atos da administração pública ou de políticas públicas é a informação.

Claro que não se trata de negar, como dito anteriormente, a existência de instrumentos de controle social ou de participação na gestão das cidades, inclusive sob o ponto de vista da gestão fiscal. Isso não seria possível, uma vez que a legislação sobre políticas públicas no Brasil atualmente se baseia no modelo do Sistema Único de Saúde – SUS - para a formulação ou execução da política de saúde, ou seja, quase toda política pública no Brasil, decorrente de competência comum das unidades federativas (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), estrutura-se a partir de um sistema de planejamento e gestão integrado e participativo, cujas diretrizes, a exemplo do Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, Lei n. 13.089, 12 de janeiro de 2015, são estabelecidas nacionalmente por leis federais. É assim com a saúde, a educação, o meio ambiente, a cultura, a mobilidade urbana, entre outros.

5. Conclusão

Ao longo dos mais de dez anos de vigência do Estatuto da Cidade, passado o período de euforia quanto a suas possibilidades de transformação da realidade urbanística das cidades brasileiras, sobretudo no que se refere ao acesso à terra e ao direito à moradia, paulatinamente observamos a despolitização dos movimentos sociais e a incapacidade

dos municípios de gestão das agendas urbanas municipais. Santos Júnior (2015) afirma que a pauta da questão democrática ainda é objeto de discussão, continua na agenda pública. Os governos municipais permanecem entes significativos na gestão do território das cidades, mas ainda com pouca capacidade de conferir efetividade ao planejamento pactuado.

Entre os desafios para construção de uma agenda de implementação do Estatuto da Cidade e de novos paradigmas para o planejamento urbano, Santos Júnior e Montandon apontam:

[...] fortalecer o controle social e o planejamento participativo, de forma a legitimar um processo de planejamento que dialogue com os problemas urbanos, que envolva todos os segmentos sociais e que seja resultado de um pacto social pelo desenvolvimento urbano e pela superação das carências urbanas de forma a legitimar um processo de planejamento que dialogue com os problemas urbanos, que envolva todos os segmentos sociais e que seja resultado de um pacto social pelo desenvolvimento urbano e pela superação das carências urbanas.

[...] estruturar um sistema nacional de gestão democrática das cidades, fazendo com que a disponibilização de recursos para

o desenvolvimento urbano seja submetida a processos de planejamento urbano e ao controle social. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 54-55).

Ao tratar da capacidade técnica operacional das administrações públicas municipais fluminenses, Santos Júnior descreve o seguinte quadro:

A inexistência de sistemas de informações municipais e a ainda precária informatização dos procedimentos administrativos dificultam, ou mesmo impossibilitam, que as diversas prefeituras tracem diagnósticos da realidade municipal com base em dados e pesquisas, bem como disponibilizem tais informações para o conjunto da sociedade, em especial para os segmentos incorporados nas instâncias de gestão participativa. Consequentemente, a administração fica incapacitada para planejar políticas de médio e longo prazos, bem como para definir prioridades. Da mesma forma, os atores locais, normalmente vinculados aos seus interesses particulares, ficam impossibilitados de uma visão mais global dos problemas da cidade. (SANTOS JÚNIOR, 2015, p. 172).

Em síntese, para que haja gestão democrática das cidades com força normativa vinculante, há que se *desencriptar* os interesses públicos que de fato determinam as escolhas do administrador público. Há que reforçar a capacidade ins-

titucional das unidades federativas brasileiras, sobretudo municipais. Há que integrar concretamente os órgãos da administração que executam políticas públicas. Há que se atribuir força normativa ao planejamento. Há que se reconhecer o planejamento como pressuposto para a eficiência administrativa, seja como modo de atuação do agente público, seja como modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública.

Referências

ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Barcelona: Bosch, 1970. Tomo I.

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001? In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte, C/Arte, Parte 2 - Avanços e limites, 2008, p. 169-181.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho de 2001; retificado em 17 de julho de 2001.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 718326 SP, Relator: Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 6 de novembro de 2012. **DJe**, 16 nov. 2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22638107/recurso-extraordinario-re-718326-sp-stf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.089, 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2015.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução recomendada n. 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução recomendada n. 164 de 26 de março de 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 1 maio 2015.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 262.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Carta de Atenas**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

MENDEZ-HINCAPIE, Gabriel; SANIN-RESTREPO, Ricardo. La Constitución Encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, San Luis Potosí (México), año 4, n. 8, p. 97-120, jul./dic. 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, vol. 56, 2015 Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 1 set. 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. 3ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. (Coleção Justiça e Direito).

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago, 1967.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. Las cinco tesis desde el pueblo oculto. In: ALTERIO, Ana Micaela; ORTEGA, Roberto Niembro (org.). **Constitucionalismo popular en Latinoamérica**. México DF: Editorial Porrúa, Escuela Libre de Derecho, 2013. p. 95-125 (primera parte).

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.