

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DE TERRITÓRIO

Hélio Wiliam Cimini Martins Faria

**O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO VALE DO AÇO: UMA (RE) VISITAÇÃO AO PACTO
FEDERATIVO QUANTO À REGULAÇÃO TERRITORIAL URBANA**

Governador Valadares

2016

HÉLIO WILIAM CIMINI MARTINS FARIA

**O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO VALE DO AÇO: UMA (RE) VISITAÇÃO AO PACTO
FEDERATIVO QUANTO À REGULAÇÃO TERRITORIAL URBANA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós
Graduação em Gestão Integrada do Território,
da Universidade Vale do Rio Doce, como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Gestão Integrada do Território.

Orientador: Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola

Governador Valadares

2016

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos são manifestações da memória em relação às pessoas que merecem ser lembradas em momentos de júbilo. É quando retiramos do armário pardo do anonimato aqueles cujas ações ou omissões fizeram frutificar nossos desejos.

Agradeço, portanto aos meus pais Mazzarello Cimini e Urbano Faria que tornaram possível a caminhada terrena, minha mãe pela erudição e lealdade, meu pai pela integridade e ensino de que a humildade não se confunde com resignação absoluta e subserviência, impeditivos de qualquer caminhada.

À minha esposa amada e companheira Rejany Maria que em belicosas tardes compreendemos juntos a essência de comunhão de espíritos com concepções diversas. Contigo materializei a teoria da vida familiar. Agradeço em especial sua força naqueles dias difíceis de superar as dificuldades que te foram impostas nesse período.

Ao meu filho Guilherme, que nasceu em meio dessa empreitada e me ensinou que existe amor incondicional e que os sapinhos, por não saberem voar aprenderam entrar no violão do pássaro e subiram ao céu para uma festa nas alturas. Ouviremos essa história em diversas ocasiões e com diferentes personagens.

À Malu, que chegou e permanece distante, sem contudo impedir que te goste como filha empreitada que se tornou. Não devolvo.

Ao meus irmãos e ao Teophilo, irmão que pude escolher para uma caminhada e agora sei que teremos mais tarefas a cumprir.

Aos amigos do GIT, parte de mim que são, meu agradecimento especial por me ajudarem a me tornar “mestre cervejeiro” antes de qualquer titulação esperada. Fomos forjados na alegria e assim devemos continuar.

RESUMO

Por diversas razões as cidades transformam-se sucessivamente, mas, os problemas persistem no tempo e no espaço. Estes problemas se fazem notar com maior força nas regiões metropolitanas, porque nessas localidades estão concentradas as maiores quantidades de equipamentos públicos que intervêm na vida do indivíduo, que utiliza o espaço urbano para morar, trabalhar, transitar, divertir-se e conviver com seus semelhantes. E na Região Metropolitana do Vale do Aço, que experimentou um crescimento linear ao longo das décadas de 60 e 70 acompanhando as localidades de instalação das indústrias, os problemas metropolitanos (habitação e mobilidade em especial) reclamam um ordenamento de território que traduza a vontade da legislação que é conferir “função social à cidade.” Todavia, para que haja ingerência legislativa/jurídica na regulação urbana é necessário uma revisitação no pacto federativo, não apenas em torno de críticas, mas para ali descobrir que a solução já foi inclusive prevista pelo legislador constituinte. Portanto, resta apenas uma implementação técnica da gestão metropolitana integrada, o que se pretende com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado que está em vias de terminar. Não se sabe se irá cumprir com seu discurso, mas é um primeiro passo para reconhecer um novo modelo de governança do território urbano das metrópoles, que por “despactuadas” que estão, padecem de regulação pelo Direito Urbanístico.

PALAVRAS-CHAVE: Regiões metropolitanas; equipamentos públicos; Região Metropolitana do Vale do Aço; território; habitação; mobilidade; função social à cidade; regulação urbana; gestão; Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; regulação; pacto federativo; Direito Urbanístico.

ABSTRACT

For various reasons the cities have been transformed successively, but problems persist in time and space. These problems make themselves noticed with greater force in the metropolitan areas, because these locations are concentrated the largest amounts of public facilities that intervenes in the life of the individual, which uses the urban space to live, work, move, play and socialize with their fellow .

And in the metropolitan area of Vale do Aço, which experienced a linear growth over the decades of 60 and 70 following the industries installation locations, metropolitan problems (housing and mobility in particular) call for a land-use planning that reflects the will of the legislation is to provide "social function of the city" yet, so there legislative/legal interference in the urban setting is required revisiting the federal pact, not just around critical, but there discover that the solution has been even envisaged by constitutional legislator.

Therefore, it remains only a technical implementation of integrated metropolitan management, what is meant by the Director of Integrated Development Plan that is coming to a close. It is not known whether it will comply with his speech, but it is a first step to recognize a new governance model of the urban area of the metropolis that are suffering from regulation by the Urban Law.

KEYWORDS: Metropolitan areas; public facilities; Vale do Aço metropolitan area; territory; housing; mobility; social function to the city; urban regulation; management; Plan of Integrated Development; regulation; federal pact; Urban Law.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

APL – Arranjo Produtivo Local

CF/88 – Constituição Federal de 1988

ARMVA – Agência da Região Metropolitana do Vale do Aço.

AUVA – Aglomeração Urbana do Vale do Aço¹

CF/88 – Constituição Federal de 1988

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

REGIC – Estudo das Regiões de Influências das Cidades.

RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana.

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

STF – Supremo Tribunal Federal.

UNILESTE – Centro Universitário do Leste de Minas Gerais

¹A aglomeração urbana, observada no que couber, a avaliação dos fatores do artigo 44 da Constituição do Estado de Minas Gerais é o agrupamento de Municípios limítrofes resultante de elementos físicos e socioeconômicos que demandam planejamento integrado com fins a criar desenvolvimento regional integrado.

LISTA DE TABELAS

Tab.01 - Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios – Atlas do Desenvolvimento Urbano do Brasil

Tab. 02 – Sistemas de Planejamento Urbano conforme direito comparado.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 O ESPAÇO E O URBANISMO

2.1 O ESPAÇO E ESPACIALIDADE

2.2 O URBANISMO E O DIREITO URBANÍSTICO

2.3A CONFORMAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELO DIREITO URBANÍSTICO

2.4 A CIDADE

3 AS REGIÕES METROPOLITANAS E O FEDERALISMO BRASILEIRO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

3.2 CONCEITO DE REGIÕES METROPOLITANAS

3.3 O FEDERALISMO E A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS

3.4 A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AS REGIÕES METROPOLITANAS

3.5 A COMPETÊNCIA COMUM. COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

4 O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4.2 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO URBANO

4.3 O PLANO DIRETOR

4.3.1 Considerações iniciais

4.3.2 Natureza legislativa e o caráter técnico do Plano Diretor

4.3.3 Participação popular nos instrumentos urbanísticos

5 O PDDI e os desafios da gestão metropolitana

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

5.2 O MODELO MINEIRO DE GESTÃO METROPOLITANA

5.2.1 O Vale do Aço solidário

5.3 O MODELO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NA RMVA

5.4 OS EIXOS TEMÁTICOS DO PDDI-RMVA

5.4.1 O ordenamento territorial (habitação)

5.4.2 Mobilidade

6. METODOLOGIA

7. CONCLUSÃO

8. REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa estará focada no ordenamento do território urbano e gestão metropolitana com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço enquanto instrumento de política urbana.

Atendendo a proposta interdisciplinar do programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território, buscamos aliar conhecimentos da área jurídica com os principais autores do território que discutem a temática, principalmente tendo como enfoque, aspectos legais.

Criada pela Lei Complementar Estadual 90/2006, a Região Metropolitana do Vale do Aço compreende 28 municípios – sendo a área metropolitana, propriamente dita, constituída pela conurbação de quadros cidades (Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso). Os outros 24 núcleos urbanos que formam o denominado “colar metropolitano” são de tamanho bastante inferior e se encontram em distâncias diferentes, em relação às quatro cidades, sendo que alguns estão em distâncias consideráveis. A área total dos municípios da região metropolitana, incluindo todos os municípios, é de 8.552,067 km² segundo levantamentos do diagnóstico final do PDDI.²

Partindo da composição da Região Metropolitana do Vale do Aço, que contém municípios com características diversas que não guardam compatibilidade com o artigo 45 da Constituição de Minas Gerais, este trabalho tem por recorte espacial apenas as cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso, que consideramos possuir as mesmas características de urbanização, uma vez que as demais cidades do colar metropolitano segundo informações da Fundação João Pinheiro (2003) sequer ostentam características urbanas, salvo o Município de Belo Oriente.³

²Diagnóstico Final do PDDI, Vol. 01. Os municípios que integram a Região Metropolitana são: Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso. Já o colar metropolitano engloba os municípios de: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Braúnas, Bugre, Caratinga, Córrego Novo, Dom Cavati, Dionísio, Entre-Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingod'Água, São José do Goiabal, São João do Oriente, Sobrália e Vargem Alegre (Art. 3º da Lei Complementar 90 de 2006).

³A RMVA está localizada na região de planejamento do Rio Doce, região onde a maioria dos municípios exibem baixos indicadores de desenvolvimento econômico e de qualidade de vida, abrigando grande parcela de população rural. Essas são as características de grande número de municípios que compõem o Colar Metropolitano da RMVA: são 22 municípios, alguns com baixo grau de urbanização e taxas de crescimento da população total muito reduzidas ou mesmo negativas. Poucos apresentaram acréscimo de população na última década, devendo-se destacar o município de Belo Oriente, que tem a atividade industrial como base de sua economia, abrigando a sede da CENIBRA, indústria do ramo de papel e celulose, que lhe confere posição diferenciada frente aos demais.

Quando se fala em regiões metropolitanas, partimos para seu conceito essencial que é o conjunto de municípios limítrofes que apresentam as mesmas características de tecido urbano. (art.45 da Constituição de Minas Gerais) De fato, se imaginarmos as quatro cidades da Região Metropolitana, poderíamos assumir que existe continuidade do tecido urbano, seja em relação aos pontos positivos seja em relação às debilidades. Mostra disso são os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil que nos oferece os seguintes dados que demonstram, pelo menos numa primeira análise, um grau de identidade a saber:

Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios - IDHM

ANO	Ipatinga	Timóteo	Cel. Fabriciano	Santana do Paraíso
1.991	0,519	0,583	0,503	0,337 ⁴
2.000	0,684	0,695	0,648	0,560
2.010	0,771	0,770	0,755	0,685

Tab.01 Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios – Atlas do Desenvolvimento Urbano do Brasil

Isso porque no início, as relações vividas entre as populações de Ipatinga, Timóteo, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso nasceram do rápido desenvolvimento industrial, de modo que atraiu número elevado de migrantes, originários em sua grande parte da zona rural, seguindo posteriormente pela absorção imediata no mercado de trabalho nascente, e que ao longo dos anos desenvolvem-se dentro dos eixos moradia, trabalho, educação e lazer. Fenômeno comum a varias cidades do Brasil (MARICATO, 2001; SANTOS, 1994).

Fenômeno similar viveu o Brasil industrial, conforme Santos e Silveira, p.51: O Brasil viveu um período em que as indústrias podiam ser instaladas com uma tecnologia superada – não raro máquinas que haviam sido usadas antes, em países industrializados mais avançados – buscando a substituição das importações.

A efetiva ocupação do espaço⁵ da Região do Vale do Aço foi impulsionada pela construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas – EFVM, que terminou em 1929, que por sua vez é responsável pela ocupação/migração para as proximidades da ferrovia. Trata-se de uma

⁴ Considere que o Município de Santana do Paraíso se emancipou em 1.993, ocasião a partir qual adquiriu identidade própria face aos demais Municípios da Região, possibilitando elevação no IDHM.

⁵ A RMVA, segundo dados do Diagnóstico do PDDI conta com 806,58km².

formação linear de ocupação ao longo da linha férrea, que começando por Coronel Fabriciano, espalhou-se para as demais localidades.

Mas apesar construção da estrada de ferro, e posteriormente a BR 381:

Foi somente a partir da década de 1960, com a implantação das grandes siderúrgicas (Belgo Mineira em João Monlevade, Acesita em Timóteo e Usiminas em Ipatinga) , à base de carvão vegetal, que alterações mais profundas se fizeram sentir na região com um acelerado processo de ocupação e urbanização do Vale (PDDI Diagnóstico Final, vol I, p. 42).

Confirma essa afirmação os dados do censo demográfico do IBGE de 2010 ao demonstrar que no entre os anos de 1950 a 1980 as cidades do AUVA apresentaram taxas de crescimento populacional superiores ao de Minas Gerais e do Brasil.

Segundo dados do Diagnóstico Final do PDDI, as cidades do Região Metropolitana tem uma população essencialmente urbana, onde o grau de urbanização ultrapassa os 98% em três, dos quatro municípios da região. A motivação para esta ocorrência vem da centralidade das atividades industriais, obviamente associada à quase inexistência de área rural nestes Municípios.

Logo, a densidade demográfica e a alta taxa de urbanização faz eclodir problemas que reclamam planejamento urbano através de políticas públicas de ordenamento. É que o mencionado quadro de desenvolvimento econômico a partir da década de 60 e posteriormente a retração econômica que se iniciou em 2008 – embora a região ainda ostente renda per capita elevada em relação a Minas Gerais e Brasil – fez com que as indústrias maiores abandonassem políticas sociais de desenvolvimento no território.

Os resultados desse processo de estagnação social-econômica refletiram diretamente no espaço a partir do momento que as diferenças físicas entre os bairros são bem destacadas. Desde o início existiam bairros ocupados pelas classes mais ricas e os bairros construídos e planejados para os operários da siderurgia. Enquanto os primeiros gozam de completa infraestrutura, os da periferia ainda apresentam situação exatamente contrária.

E essa parte completa da cidade, vai ao encontro do que Lefebvre (2010) nomeia como o “espaço do poder, da festa e da riqueza” reservado a uma classe que conseguem efetivamente viver a cidade social que pretende a legislação de urbanística destinada à ordenação do espaço urbano, que no Brasil, em se tratando de regiões metropolitanas, um de seus instrumentos

básicos é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que se constitui um instrumento da política urbana cuja intenção é o ordenamento territorial.

Ocorre que, aparentemente, o mapa do federalismo não coincide com o mapa da urbanização e nem o mapa da representação democrática reconhecida pela Constituição de 1988 corresponde ao mapa político da realidade, o que efetivamente distoia do que pretende o discurso jurídico em relação às cidades e seu papel na vida do cidadão. O cidadão ainda não se sente parte no processo de decisões, embora se sinta integrado ao território que ocupa, o que causa uma tensão entre o discurso e a prática em se tratando de território urbano e sua gestão que demanda uma análise mais cuidadosa, pois que existe atualmente uma intenção consubstanciada no texto legal que padece de cumprimento nas cidades, notadamente em relação aos seus objetivos face ao indivíduo. Aparentemente apenas.

Na tentativa de conferir função social à cidade percebemos uma defasagem existente entre o processo político de gestão metropolitana em curso e a ordem jurídica em vigor que leva aos seguintes problemas: 1) processos de gestão metropolitana com uma base sólida juridicamente mas sem uma legitimidade política e social, 2) processo com base sólida político social mas a carecer de base jurídica, 3) alguns esforços de compatibilização entre legalidade e legitimidade.

Em Minas Gerais, coube à Constituição do Estado em seu artigo 45 fixar a possibilidade de se criar Regiões Metropolitanas com o objetivo de ordenação territorial e concretização da função social das cidades conforme se encontra nas legislações que fixam diretrizes gerais. Ocorre que, uma vez fixados os seus limites territoriais as regiões metropolitanas – criadas por lei – encontram dificuldades de implementar suas finalidades. Tentam fazê-las por meio do PDDI, que, como já dissemos, encontra dificuldade no traço federativo formulado pelo legislador constituinte.

Nesta pesquisa, cujo objeto é o direito urbanístico e um de seus instrumentos que é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço, serão analisados alguns aspectos técnicos de sua implantação, em especial o suporte jurídico que lhe daria concretude no plano de gestão, vez que existem inconsistências de origens diversificadas, pois que foram identificadas no próprio texto do PDDI lacunas, cujas consequências vão de encontro aos fins de sua criação.

O primeiro e segundo capítulos discorrem sobre direito urbanístico e o “direito à cidade” e as regiões metropolitanas, uma vez que o paradigma do urbanismo é a regulação do espaço. Isso porque a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) aliado ao pensamento de alguns teóricos quanto à função e organização do espaço urbano (LEFEBVRE, 2010; OOSTERBEEK, 2011) inaugurou uma nova concepção do direito à cidade. O que antes restrito a uma concepção política assume uma concepção jurídica que passa servir de preceito basilar das políticas públicas programadas pela Constituição Federal a partir do artigo 182 e 183 e que encontra no PDDI uma hipotética ferramenta de operacionalizar as diretrizes gerais estabelecidas pela legislação federal.

Será, ainda, analisado, juntamente com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e demais instrumentos legislativos mencionados, alguns aspectos do território voltados para o ordenamento territorial, bem como, as relações de poder que lá estão estabelecidas.

Além disso, já na esfera do planejamento e atividade, alguns autores (MARICATO, 2001; SAULE JÚNIOR, 1997), dizem que, enquanto na década de 60 a Reforma urbana tinha na habitação quase preocupação única, a partir dos anos 80 passou-se a uma articulação de políticas públicas com viés redistributivo e universalista cuja essência consistiu em redução das desigualdades no espaço urbano e gestão democrática das cidades, que como já dissemos, teve marco legal no Estatuto da Cidade. (Lei 10.257/2001). Nesse momento – a partir da ordem constituinte de 1988 e o Estatuto da Cidade – houve um afastamento do reinado exclusivista da funcionalidade do espaço urbano em relação aos aspectos também sociais.

Pinto (2009) pondera que:

Na verdade, a cidade pode ser mais bem compreendida como um produto da cultura humana, ou seja, um objeto criado pelo ser humano, mas não por uma ação consciente, senão pela interação de inúmeros comportamentos individuais, sem que ninguém tenha pleno domínio sobre o resultado final do conjunto.

Revelamos neste capítulo que a tônica do problema se encontra na possibilidade – ou impossibilidade – dos planos urbanísticos resolverem os problemas da cidade. De outro lado, há autores (MARICATO, 2001; SOUZA, 2006) com a ênfase dada aos planos diretores na forma do artigo 182 e seguintes da Constituição Federal e assumem que a gestão democrática das cidades seria melhor medida para promover a materialização das mudanças e objetivos pretendidos.

Outros, como Carvalho Pinto (2012), reconhecem que:

O urbanismo modernista tem cumprido um importante papel na adequação do tecido urbano aos desafios da cidade contemporânea. Técnicas como a hierarquização do sistema viário, a segregação de usos incômodos e a limitação das densidades conforme a infraestrutura disponível incorporam-se ao cotidiano da gestão urbana, permitindo a adoção de tecnologias como o automóvel e o elevador, que de outra forma causariam – como tem causado no Brasil – mais problemas que soluções.

No terceiro e quarto capítulos haverá uma análise conceitual dos Planos de Regulação e a conformação destes com o direito de propriedade e competências administrativas e legislativas, ocasião em que abordaremos o seguinte: 1) regime jurídico do plano diretor inclusive no direito comparado, 2) o caráter técnico e jurídico de um plano diretor, 3) elaboração e aprovação de planos diretores face ao esboço federalista da Constituição de 1988.

Ainda nesse espaço, trouxemos a questão da gestão de regiões metropolitanas em se tratando das funções de interesse comum. Santos (2006) estabelece uma análise semelhante ao tratar das mudanças sociais pelas quais passou o território no início do século XXI.

No último capítulo discutimos especificamente em questões pontuais dos diagnósticos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço, quando serão examinados alguns aspectos técnicos no sentido de questionar se o PDDI para a RMVA oferece instrumentos para a implantação de uma efetiva gestão integrada do território, especificamente o suporte jurídico que lhe dê sustentação. Isso sugere uma discussão acerca da gestão integrada de território sob o ponto de vista jurídico (PINTO, 2011).

Ainda tratamos que discutir as saídas jurídicas oferecidas pela gestão por meio de arranjos institucionais (consórcios) que, de seu turno, poderia evitar o que se chama de “territórios despactuados” (MENDONÇA, 2014). Necessário, portanto, reconhecer na Constituição Federal um modelo de gestão já identificado pelo governo estadual de Minas Gerais.

No tocante à metodologia, utilizamos a pesquisa bibliográfica do tipo exploratória, buscando as principais referências doutrinárias sobre o tema e a pesquisa documental, através da análise do PDDI e outros instrumentos legislativos de política de desenvolvimento urbana.

Neste sentido: A pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema (explicitá-lo). Pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas experientes

no problema pesquisado. Geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso” (GIL, 2008, p.42).

E ainda, sobre a pesquisa documental:

É muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas etc (GIL, 2008, p.43).

Portanto, a possibilidade de um plano diretor ser instrumento efetivo do urbanismo não é uma resposta que se dá de um primeiro momento, senão a partir do caso concreto e os dados que nos oferece o PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço.

2.O ESPAÇO E O URBANISMO

Autores de Direito – assim como os de outras áreas - indicam que em determinado momento o indivíduo passou de sua casa à *pólis*, a exemplo da *Ágora* (BARROSO, 2015). Na idade moderna, o marco temporal da urbanização foi a industrialização do sec. XIX, quando o indivíduo deixou as corporações de ofício e passou a ingressar no tecido urbano das fábricas.

Assim, para Santos (2006, p.23): O trabalho se complica porque o espaço acumula defasagens e superposições de divisões de trabalho – sociais e territoriais.

Ocorre-nos lembrar que as questões relativas ao espaço da cidade, assim como a discussão em torno, assumem características políticas e ideológicas. Politicamente a estratégia urbana está em formação, assim como também está em processo de mudança a concepção de propriedade e as normas relativas ao espaço. Ideologicamente ainda não ganharam força suficiente face ao ranço liberalista que insiste no caráter absoluto da propriedade atrelada sempre ao capital econômico.

Neste sentido:

“A história do território brasileiro é, a um só tempo, uma e diversa, pois é também a soma e a síntese das histórias de suas regiões. Para entendê-la no seu processo e na sua realidade atual, um esforço de periodização é essencial. Trata-se de encontrar e desenvolver nexos horizontais e verticais (SANTOS, 2006, p.23) ”.

2.1 O ESPAÇO E ESPACIALIDADE

Quando analisamos o PDDI e seus diagnósticos percebemos que as ações que se desenvolvem sobre o território dependem de sua própria constituição, Santos e Silveira (2006) reforçam o papel ativo do território que, se por um lado é produzido, também influencia o seu processo de produção. Portanto, o território a ser analisado nesta pesquisa é resultado de relações entre sistemas e subsistemas de objetos e de ações. (SANTOS, 2006)

Em abordagem que seria certamente condenada por Massey (2008), que, embora proponha a percepção do espaço como produto de inter-relações, avança na análise da intersubjetividade (ou das intersubjetividades), ao apresentar o mesmo espaço como a “esfera da existência da multiplicidade”, da “coexistência da heterogeneidade” e das múltiplas trajetórias, e, portanto,

não constituído de partes que reproduzem as características de uma totalidade; Santos e Silveira (2006), por sua vez, aproximam-se dos preceitos de relações de poder de Raffestin (1993), que apresenta o território como “o lugar de todas as relações”, onde os atores materializam ações que representam intencionalidades e desenvolvem estratégias que organizam (e reorganizam) os espaços.

Talvez o próprio reconhecimento das estratégias e intencionalidades na apropriação e constante reorganização dos territórios - com base em estruturas, funções e finalidades - tenha respaldado a proposta de uma metodologia pautada na *técnica*, sugerida por Santos e Silveira (2006) para a análise do território do AUVA. Sistemas técnicos, formados por materialidade e modos de regulação, como os autores afirmam, autorizam uma forma e uma distribuição do trabalho, condicionam o uso do espaço e, nesse ponto, faz-se necessária a inclusão de um novo aspecto, a periodização. Afinal, “os usos são diferentes nos diversos momentos históricos” (SANTOS E SILVEIRA, 2006).

Se, como argumenta Ribeiro (1988), através do trabalho dos homens e das suas relações, as temporalidades se materializam nos espaços produzidos e, assim como afirma Castells (2009), “o espaço é conjuntura histórica e forma social”, é importante analisar, na sucessão e nas transformações de sistemas técnicos que caracterizam formas de organização impregnadas de tempo e espaço, “o peso diverso da novidade e das heranças” (SANTOS E SILVEIRA, 2006).

No novo meio geográfico, existe o predomínio de um sistema *técnico-científico-informacional*, e a sua compreensão envolve, segundo os autores, a necessidade da análise das formas geográficas materiais, das formas sociais, jurídicas e políticas (regulação), o estudo do povoamento e da ocupação econômica (fluxos de homens, capitais, produtos, serviços, mensagens), a urbanização e até mesmo o peso do mercado externo na economia dos países.

Sem dúvida, que para uma melhor compreensão da constituição do território devemos analisar seus sistemas de relações. Entretanto, há que se destacar a temeridade de que as análises venham a desembocar em uma espécie de diacronia essencial (um caminho único), que represente uma evolução obrigatória dos meios naturais para os meios informacionais, e que venha a distorcer a percepção de que, assim como coexistem diferentes temporalidades, cada lugar é marcado por uma combinação técnica, uma estrutura específica de trabalho. Obviamente, tais estruturas sofrem modificações a partir da materialização das estratégias dos atores que usam o território, assim como sofrem influências do próprio território e de sua

constituição. Talvez esteja justamente nesse raciocínio, a indicação de um caminho para uma abordagem mais elucidativa caracterizam o território do Vale do Aço conforme demonstraremos em seguida.

Por isso, podemos ainda conceber o espaço na forma que nos passa MASSEY (2008). Não há espaço com função meramente analítica, pois só pode ser pensado como um espaço relacional e não independe da realidade do fator temporal. Logo, tempo e espaço são duas categorias indissociáveis. Análoga à esta ideia Antas Júnior (2005, p.58) menciona o seguinte:

Parte-se, neste estudo, de uma concepção do espaço geográfico como constituído por objetos e ações; conjuntos de objetos em sistema indissociáveis de conjuntos de ações em sistema. Há, portanto, na interação entre objetos e ações, a presença densidades normativas variadas, conforme quantidade e a qualidade com que esses dois elementos distribuem-se pela superfície terrestre, e grande parte dessas normas, jurídicas, busca regular tal relação.

Mas a definição de espaço que nos chama a atenção vai além de ser o reflexo das relações sociais e o resumo entre o seu conteúdo e as formas espaciais. Existe uma patente indissociabilidade entre espaço e sociedade (GUIMARÃES, 2009).

Logo, não há regulação territorial – produção de normas – que se pretende satisfatória sem a participação efetiva da população na gestão, de modo que o elo que une o espaço, o poder, os indivíduos – e suas diferenças - o indivíduo é o que em direito ficou assentado na CF/88 sob o nome de pluralismo político⁶ e Lefebvre (2010) denominou “Direito à cidade”. Portanto, seja sob este ou aquele ponto de vista, há de se perseguir o direito do indivíduo opinar e formar seu território de acordo com as suas necessidades e expectativas, ainda que no campo do ideário.

Trata-se na verdade de assumir o pluralismo que tomou assento nas questões centrais do constitucionalismo atual. E numa visão habermasiana, o pluralismo assume uma retomada do **estado liberal**, onde o **publico** caminha ao lado do **privado**. E exatamente por caminhar ao lado do privado, somente por um **processo de deliberação pública e mútua** haverá retomada do sentimento de pertença, e tal deliberação somente se dará se mediado pelo Direito com

⁶ Numa concepção jurídica, o pluralismo político não se refere apenas às preferências políticas como o nome pode sugerir. É princípio de maior espectro, é um direito fundamental à vida na *polis*. (MENDES, 2010)

uma particular articulação constitucional. Para Habermas, deve-se ampliar processo de deliberação pública, participando disto o setor privado. (BARROSO, 2015)

Na esteira dessas considerações diz-se que somente o discurso constitucional implementado poderá fomentar o pluralismo político - que já não é mais uma disputa de interesses - onde a Constituição se entende como materialização de condições procedimentais sob as quais se institucionalizarão juridicamente.

É nesse diálogo público-privado que se implementa o modelo do Estado Democrático de Direito.

No plano das práticas, para que se possa obter concretude nos movimentos de gestão urbana deverá existir o sentimento de pertença, a junção de *urbes* e *pólis*, ou seja, do espaço físico e suas relações com o indivíduo sob o ponto de vista cultural inclusive.

Aprofundando sobre esse “pertencer” ao espaço, notamos que esse sentimento dialoga com a relação entre memória e espaço conforme Claval (2007). A memória remonta à identidade, à origem, e sob esse sentimento que o indivíduo se sentirá territorializado, ou seja, no lugar que ele conhece. Logo o território e as práticas relacionais devem ser ponto de partida para um estudo metropolitano que pretende conceder satisfação ao indivíduo. Em nenhum momento no PDDI-RMVA encontramos algo de concreto que traduza tal ideia.

Ana Carolina Wanderley Teixeira (2009) menciona que:

Vive-se um momento das transformações da cidadania, que é conceito essencial e fundador, em torno do qual se constituem os liames político e social dos povos pós-modernos. Insere-se aí o cidadão metropolitano, aquele que vive, sonha, realiza, desfruta e sofre problemas e as vicissitudes das cidades urbanas. A construção progressiva da cidadania metropolitana é a do cidadão envolvido com o fenômeno da metropolização.⁷ (TEIXEIRA, 2009, p.159).

Indo além, para Luiz Roberto Barroso (BARROSO, 2015) o espaço urbano é nada mais que a transição da sociedade civil do direito privado para a sociedade política do direito público. E

⁷ A lei estadual que criou a RMVA – Lei Complementar 90/2006 menciona a existência legal do “cidadão metropolitano” como sendo o indivíduo residente na região metropolitana do Vale do Aço há dois ou mais anos. Ocorre que a definição de cidadão metropolitano se encontra com o conceito de metrópole. Cidadão metropolitano, é, portanto, aquele que pertence à metrópole em uma relação de dependência com os demais municípios. Daí porque sustentamos nessa pesquisa que deveria haver uma preocupação de uma Região Metropolitana acompanhar na prática o seu discurso, ou seja, todos os municípios, inclusive os do colar, deveriam ser afetados pela metropolização e guardar dependência com a cidade pólo, o que efetivamente não ocorre na RMVA.

quanto ao espaço público, vai além, e numa relação dialógica com os meios informacionais, menciona que: (BARROSO, 2015, p.86)

Este é o domínio da opinião pública, dos meios de comunicação, do debate, dos processos informais e formais de deliberação e de participação política. Como assinalado, o marco histórico – talvez simbólico – de sua existência costuma ser identificado na experiência com a cidade-Estado grega, notadamente Atenas.

Sabemos que o Município – nível local – é o espaço imediato da cidadania. Todavia, esta cidadania há de ser localizada e exercitada nas metrópoles urbanas numa característica de inter-localidades (TEIXEIRA, 2009). Logo, o eclodir das localidades urbanas devem sofrer rearranjos institucionais e reformas de legislação.

Quanto ao meio relacional, a sociedade busca controlar seu território e o faz por meio das normas, e o teor de normatização de um território pode ser mais ou menos denso em relação à quantidade e característica, seja das normas seja do seu destinatário. (ANTAS JR., 2005)

Com relação às características das normas Boaventura de Sousa Santos (1979) nos faz lembrar que se alternam entre normas comunicativas, sancionatórias ou burocráticas. Logo, a depender da intencionalidade que se pretende no plano material um ou outro tipo preceito normativo será utilizado.⁸

Através de suas normas, as instituições modificam o território. Exemplo disso é o “macrozoneamento” do PDDI define em qual local pode-se construir desta ou daquela forma, em qual lugar haverá segregação demográfica ou onde se pode instalar indústrias. As normas, portanto, contribuem com eficácia na formação do território. Essas situações são reflexos do território normado pela soberania do poder para o exercício do consenso e concepção de justiça fundamentada na verdade.

Ocorre que essa medida repressiva dos territórios normados (SANTOS, 1994 apud ANTAS JR., 2005) não é simplesmente a explicação da evolução urbana na medida em que:

⁸ Preferimos aqui utilizar a concepção preceito normativo ao invés de norma escrita, pois que o preceito normativo se revela como a intenção do legislador, que nem sempre se demonstra no texto da lei.

Antes, simultaneamente e depois, há a configuração territorial que se torna mais extensa e complexa, pois os sistemas de objetos que a compõe geram tal efeito, na medida em que crescem em número e qualidade – mais aqueles que trazem consigo os nexos de ordem global – produzindo demandas por normas para o convívio, se não solidário, pacífico, entre os habitantes de uma porção territorial qualquer. (ANTAS JR., 2005, p.31)

Uma vez reconhecido que normas oriundas de diferentes fontes e de diversas características podem condicionar o território, (SANTOS, 1997) e a partir do momento que também assumimos que os planos de regulação devem se atentar para as atividades humanas peculiares ao espaço, é de se ter em mente um mutualismo entre o espaço geográfico e o Direito, uma vez que aquele serve de fonte material para este. E desde há muito sabemos que o Estado já não é mais a única fonte das normas⁹ (ANTAS JR.2005.) As relações sociais também normalizam o espaço. Logo não há possibilidade de sucesso num Plano de Regulação que dissocia o espaço dos lugares (fixos) com o espaço das relações (fluxos) (HAESBAERT e LIMONAD, 2007).

Ainda é de se lembrar que o poder legislativo – notadamente na produção de normas urbanísticas que se destinam à regiões metropolitanas - estabelece um consenso que nem sempre reflete uma legitimação social em relação à vários aspectos. Equanto ao PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço não nos ocorre que tenha sido fruto senão de uma fonte formal de direito, sem verdadeira adesão social, para se constituir um território normado.

Por fim, sob o ponto de vista subjetivo, não se nega que existe recentemente um alargamento na acepção/propósito do “espaço urbano”, que pode ser admitido teleologicamente como a possibilidade de viver dignamente, inclusive com igual dilatação do sentido de vida, que alcança o direito de se sentir humano. Toda legislação urbanística caminha nessa direção conforme veremos adiante. Já sob o ponto de vista técnico/físico, o urbanismo deve se preocupar com a descentralização das regiões metropolitanas. Descentralização das regiões metropolitanas é aquela situação em que tanto os Estados quanto os Municípios, se concebidos isoladamente, não são capazes de sanar os problemas oriundos da urbanificação.

⁹ Um dos grandes problemas do sistema jurídico ortodoxo ocidental - e nesse caso, como um de seus ramos, o direito urbanístico como previsto no artigo 21 da CF/88 – é exatamente a incapacidade de conviver com o ressurgimento do pluralismo jurídico. De fato o Estado ainda é quem exerce o poder, ocorre que não mais em caráter monista. (BARROSO, 2015)

2.2 O URBANISMO E O DIREITO URBANÍSTICO

Na verdade são poucos os estudos sobre processo de urbanização sob uma perspectiva jurídica. O que mais conseguiu abrangência dentre estes estudos foi Boaventura de Souza Santos (SANTOS, 1984) ao analisar o papel socioeconômico e político-ideológico do Direito no processo de urbanização. Santos considera que tanto a legislação oficial quanto as decorrentes do pluralismo jurídico são produtoras do processo urbano. Diz esse autor o seguinte: (SANTOS, 1988 p.147)

A digressão que acabo de fazer pela cartografia permitiu reunir alguns dos conceitos e demais instrumentos analíticos em que se funda a cartografia simbólica do direito que apresentarei a seguir. Parto da verificação, hoje pacífica na sociedade do direito (e fundamentada em múltiplas investigações empíricas), de que, ao contrário do que pretende a filosofia política liberal e a ciência do direito que sobre ela se constitui, circulam na sociedade, não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade. O direito oficial, estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante.

Segundo Fernandes (1998) o direito urbanístico no Brasil recebe duas grandes linhas de pensamento. A perspectiva urbana se estuda por meio do processo histórico de ocupação da cidade e das ideologias que se encontram nas produções legislativas e decisões judiciais ou se estuda com ênfase a dinâmica dos assentamentos informais que coloca em tensão o discurso jurídico oficial e recepção as várias formas de pluralismo jurídico.

Logo detectamos que ambas as linhas demandam integração de modo que a agenda do direito urbanístico (FERNANDES, 1998) seja controlar o mercado formal e o próprio Poder Público para que haja uma melhora no cenário que se encontram os centros urbanos. (PINTO, 2012)

Para isso, o direito urbanístico deve: 1) compreender o papel do Direito na produção do espaço - vez que o Estado “ainda é protagonista da história da humanidade” (BARROSO, 2015,p.94) – tais como zoneamento e planos diretores; 2) discutir a ordem jurídica levando-se em consideração a ordem social criada pelos assentamentos informais e ocupação material do espaço urbano; 3) compreender a formação do território á luz do esboço federativo existente e realizar uma discussão crítica cuja alternativa é assumir que as ações intergovernamentais podem ser bem vindas para uma gestão das regiões metropolitanas.

Apenas com uma compreensão maior das funções do Direito no fenômeno da urbanização poderemos chegar à eficácia das reformas pretendidas e tão necessárias no Brasil. Para tanto, urge uma integração entre as ordens formal e material para compreensão das cidades e seu processo de formação. Mas isso não é uma tarefa fácil em vista da interdisciplinaridade que comporta o tema. Isso porque, para os estudiosos de outras áreas que esperam tratamento direto dos assuntos, a reflexão jurídica é muitas das vezes por demais abstrata e dificulta a execução de melhoras políticas. Ocorre que em se tratando de política urbana, as medidas equivocadas, a destempero ou de modo precipitado tem provocado por vezes efeitos diversos do pretendido (PINTO, 2012).

A prática tem demonstrado que cada vez mais políticos e técnicos unem-se na defesa de leis mais flexíveis que possam facilmente ser adaptadas a diversas situações. O que se deseja é fazer com que os atores políticos entendam que as regras não foram criadas especificamente para eles, mas para uma generalidade e abstração de pessoas e situações. A preocupação do jurista é exatamente com a possibilidade de pessoas mal intencionadas venham fazer uso das leis em benefício próprio. Mais que promover o bem, cabe ao Direito evitar o mal de modo que é necessário uma postura cautelosa diante de um administrador abstrato. Esse é o papel do direito, inclusive o direito urbanístico, que pretende fazer parte desta moldura institucional no qual se movimenta a política urbana. Mas de plano, cabe-nos outras considerações.

Inicialmente não devemos confundir urbanismo com direito urbanístico. Como disciplina positivada o urbanismo surgiu na Europa entre o final do sec. XIX e início do séc. XX justamente no período em que o espaço urbano experimentou considerável crescimento populacional decorrente da industrialização (CORREIA, 2001).

Pois bem. Com esse crescimento desordenado foi necessário encontrar métodos de ordenar os espaços passíveis de habitação através de técnicas e intervenção do poder público. Carvalho Pinto (2011), assim como outros, entende que o urbanismo é uma técnica cujo objetivo é ordenar a ocupação das cidades para que elas possam abrigar as atividades necessárias à vida urbana de modo harmonioso.

Para esse autor:

O urbanista dispõe de técnicas consagradas que podem ser combinadas criativamente. A *hierarquização do sistema viário* consiste na organização das ruas de tal modo que os deslocamentos de grande distância se façam em vias largas e ininterruptas, reservando-se as vias mais estreitas para o tráfego local. A *unidade de vizinhança* consiste na segregação do tráfego de veículos a fim de que os usos

institucionais e comércio local possam ser acessados a pé a partir da residência. A *segregação dos usos* consiste na delimitação de zonas específicas para abrigar atividades incômodas aos vizinhos. O *alinhamento* fixa o traçado do sistema viário e estabelece a linha divisória entre o terreno de propriedade particular e o logradouro público (PINTO, 2011, p.47).

Em linhas gerais podemos utilizar das palavras de Gaston Bardet que a “A urbanização é o mal, a urbanificação por meio do urbanismo é o remédio.” (BARDET, *apud* SILVA, 2000,p.27)

Já o direito urbanístico na forma que pretende a CF/88 – as constituições anteriores sequer faziam menção ao direito urbanístico, embora já existissem normas de caráter urbanístico no Brasil - apresenta basicamente dois eixos que se encontram em posição dialeticamente oposta e instável, mas conviventes. O primeiro é a ideia dirigista de “planos”, o segundo, ainda insistentemente liberal que é a “propriedade”. Coube ao direito urbanístico promover o encontro funcional entre um e outro.

Enfim o que se deve entender por Direito Urbanístico? Numa visão reducionista é uma nova disciplina jurídica que se ocupa da cidade. Reducionista porque com o crescimento das cidades e dos problemas que decorreram o Direito Urbanístico passou a se preocupar não somente do perímetro urbano. Tanto assim que o próprio Estatuto da Cidade determina que a zona rural seja considerada quando da atividade urbanística. (inciso VII do artigo 2 e parágrafo 2º do artigo 40) Logo, embora a disposição de normas sobre direito agrário seja de competência da União, podem os Municípios impor normas urbanísticas nas propriedades que se encontram em zona rural.¹⁰

Tanto assim que Monte-Mór (1994) mostra os esforços para iluminar os diversos pontos ainda nebulosos sobre a questão rural-urbano, sobre a validade dessa dicotomia, e os motivos das afirmativas ou negativas à questão.

Direito urbanístico é, em resumo, o ramo do direito público que se ocupa da interpretação e sistematização das normas e princípios que regulam a atividade urbanística, inclusive do particular em face de sua propriedade.

Portanto, não poderíamos conceber o direito urbanístico sem uma análise – superficial – da propriedade a partir de suas funções, isso porque qualquer ideia de regulação urbana vai impactar

¹⁰ Por exemplo as ações civis públicas movidas pelos Municípios para fins de coibir/regulamentar atividades urbanas em zona rural em desconformidade com a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. (Lei Federal 6.766/76)

diretamente na vetusta concepção de propriedade, inclusive o que se denomina sua “função social”.

Sob o ponto de vista jurídico, que vai ao encontro da necessidade do direito urbanístico, a função social da propriedade não representa os sistemas de limitação da propriedade, que por sua vez dizem respeito ao exercício dos direitos do proprietário. É um princípio constitucional que se refere à própria estrutura do direito à propriedade. (SILVA, 2010) A propriedade sempre teve uma função social, que por sua vez se modifica na medida em que vão se modificando as relações de produção de modo a fomentar mudanças em seu próprio conceito. Logo, a função da propriedade atrela-se mais ao interesse que à própria limitação. Há mais uma conformação do que uma limitação do direito de propriedade.

Na própria Constituição Federal seu cumprimento está ligado à observância das exigências fundamentais expressas pelo plano diretor. (art.182 parágrafo 2º)

Ocorre que, segundo Carvalho Pinto, (PINTO, 2011.p.169): A ideia de preservar a propriedade privada, mas de planejar centralmente sua destinação, também se mostra insustentável. O proprietário só vai obedecer voluntariamente ao plano na medida em que as determinações neste contidas coincidam com seus interesses.

Desta forma, para a eficácia de um plano nas situações em que não houver cumprimento voluntário, caberá ao direito urbanístico acionar mecanismos de sanção ao proprietário dissidente, que inclusive pode perder sua propriedade.

2.3 A CONFORMAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELO DIREITO URBANÍSTICO

Se a doutrina liberalista propôs durante todo do sec.XIX uma concepção puramente subjetivista da propriedade, o sec. XX, notadamente após o reconhecimento das forças sociais do constitucionalismo, o direito de propriedade passou por desdobramento e evoluiu no sentido de uma coexistência entre o direito de propriedade com a função social da propriedade.

Mas não basta apenas uma concepção do direito. Aliás a função social da propriedade, se vista por outro lado – do ter ou não ter – representa um fator de segregação social que influi diretamente no território e nas relações humanas no momento que estabelece um estigma naqueles que “tem” e aqueles que “não tem” propriedade.

Sobre estigmatização Norbert Elias nos passa a mensagem de que, a depender de diversos fatores – dentre eles o zoneamento geográfico – o estigma é a imagem social que se cria num indivíduo ou um grupo de pessoas, que pode ser visto como instrumento de controle social. (ELIAS e SCOTSON, 2000) Não se nega que os indivíduos habitantes de “zonas especiais de interesse social”¹¹ podem sofrer rotulações face aos que residem em áreas nobres, mesmo sendo ambas destinadas à habitação.

De retorno ao instituto da propriedade, assim como outros autores (SILVA, 2010; MENDES, 2010; TEIXEIRA, 2009) Pietro Barcellona (1995) menciona que não há um único direito ou um único conceito abrangente deste instituto, pois cada propriedade – seja como direito seja como objeto – comporta esta ou aquela atividade que a conceitua. Este autor sugere inclusive que o a propriedade teria surgido da necessidade de regulamentar o uso de coisas escassas que pudessem por em risco o próprio bem ou a população de determinado território.

Percebemos então que a propriedade sob o ponto de vista do urbanismo vai se distanciando da concepção jusnaturalista e passa a ser uma alternativa organizacional para regular as atividades próprias de cada bem e suas externalidades. Prova disso é o artigo 1.228 do Código Civil ao dizer que o uso da propriedade deve obedecer a limitações de ordem econômica, social e ambiental, ocasião em que não se torna mais um credor absoluto do que lhe pertence.¹² Partindo desta concepção funcional da propriedade, fica bem delineado que o direito urbanístico não regula a propriedade em si, mas a atividade que recai sobre ela. E é

¹¹ Previstas na alínea “i”, inciso V do artigo 4 da Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade), as referidas zonas (ZEIS) são áreas demarcadas no território de uma cidade cuja destinação é o assentamento de pessoas de baixa renda para fins de habitação. Interessante mencionar que, embora seja instrumento de política urbana, as ZEIS podem surgir espontaneamente. Exemplo de que as normas legais não são as únicas transformadoras do território como já mencionamos em tópico anterior deste capítulo.

¹²“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.”

justamente nesse ponto que encontramos a interseção entre a propriedade e a atividade regulamentável, porque no tecido urbano contem atividades nefastas de ordens variadas cujas consequências decorrem do uso e ocupação indevido do solo urbano.

Regular esta atividade não é tarefa fácil. Ao contrário das propriedades coletivas que foram se privatizando ao longo do tempo, isso não ocorre nas cidades. Antes o contrário, o coletivo é essencial, assim como “funções públicas de interesse comum”¹³ não podem ser relegadas em plano inferior de políticas públicas, pelo que se admite regulação.

Como já mencionamos acima, ainda incipiente direito urbanístico traz consigo um desafio. Seu intento é planejar instrumentos de política urbana que se debruça para a funcionalidade, mas por outro lado não descuida do subjetivismo que a cidade traz consigo. Dizemos que ainda é incipiente, conquanto sua franca evolução, porque raramente o direito urbanístico vai produzir atos típicos e exclusivos de si próprio, salvo os atos de atuação urbanística.¹⁴ A “atividade do direito urbanístico” assim o são somente quanto aos seus efeitos. No mais das vezes serão atos administrativos com consequências materiais urbanísticas.

Em alguns países da Europa (França e Espanha) encontramos uma forma talvez possível de se exercer a atividade urbanística. Chama-se, segundo José Afonso da Silva (SILVA, 2000) de “urbanismo concertado” onde por meio de atos bilaterais ocorre acordo entre a Administração Urbanística e o particular.

Embora José Afonso da Silva sustente não existir possibilidade de ser aplicado este sistema no Brasil entendemos que é possível acontecer tal atividade no bojo do nosso sistema jurídico, pois a própria constituição preconiza o pluralismo político aliado aos princípios de livre iniciativa na ordem econômica. Por todos, os consórcios – que serão temas do capítulo IV – são exemplos que nos auxiliam. Então, embora o artigo 2, XVI, do Estatuto da Cidade afirme que a função urbanística cabe precipuamente ao Estado, não impede, pelo *princípio da subsidiariedade da intervenção administrativa*,¹⁵ seja de igual forma realizado pelos particulares desde que com observância da legislação pertinente (MEDAUAR, 2002).

¹³Função pública de interesse comum é a atividade que se realizada individualmente por um município cause impacto para outros integrantes da mesma região metropolitana. Exemplo de função pública de interesse comum são os serviços de tratamento ou captação de água para consumo.

¹⁴ Exemplo de atos de atuação urbanística são os alinhamentos e nivelamentos de rua, o recuo e o tombamento.

¹⁵ O princípio da subsidiariedade da intervenção administrativa traduz a ideia de que o Estado não é o único ator social, na medida em que a sociedade também deve participar das políticas públicas.

2.4 A CIDADE

A identificação de uma cidade é feita muitas das vezes através de uma palavra ou frase, mas, procurar para cada cidade uma única palavra que a defina obriga a um arriscado exercício de síntese. No entanto, o imaginário das cidades, amplo motor de busca, desenvolvido também através de tensões e frustrações próprias de cada uma, suporta a legitimidade deste exercício (Helder Ventura).

A história sugere que no ano de 3.500 a.C já existiam as cidades entre o rio Tigre e o rio Eufrates. (SILVA, 2000, p.19)

Sob o ponto de vista do direito urbanístico a cidade é concebida como um centro populacional contendo edificações e equipamentos urbanos. Quanto aos indícios urbanos, os registros mais primitivos demonstram que os mortos foram os primeiros a possuírem moradia perene. O homem paleolítico se preocupava dos mortos terem um lugar onde os vivos pudessem encontra-los para comungar com seus ancestrais.

Munford (2008) diz que por volta de 13.000a.C surgiram as primeiras aldeias de colonização permanente com intuito de se criar condições de armazenamento/produção de alimentos, inclusive com domesticação de animais. Ocorre que foi somente no período neolítico que surgiram efetivamente os primeiros aglomerados urbanos, inclusive com alguns equipamentos públicos de uso comum (p.ex. o celeiro) “A estrutura das primeiras cidades é formada, assim, por três importantes elementos; o palácio, o templo e o celeiro” (MUNFORD, 2008 p.33-43).

Mais adiante no tempo temos que a cidade antiga greco-romana surge igualmente com base na religião e o culto aos deuses lares dentro da propriedade da família. Verificamos então que não foram as leis que garantiram o direito de propriedade, mas sim a religião.(COULANGES, 1971)

Da reunião das famílias surgiu a confederação de grupos independentes no fogo sagrado familiar, mas com algumas divindades em comum ao que José Afonso da Silva sugere que ainda não se pode falar aqui de cidade, mas apenas uma organização, complexa na verdade, com diferenças nas posições sociais e econômicas do indivíduo. Trata-se do período pré-urbano. (SILVA, 2000)

Na era pré-industrial surgiram as primeiras cidades da Suméria e do Paquistão e do Egito e Mesopotâmia, mais tarde, Atenas, Roma e Tebas.

Mais tarde, já na idade média, houve uma dispersão populacional. A população não mais se concentrava nos aglomerados urbanos, mas em pequenos núcleos feudais até meados do século X

e XI onde o comércio fez ressurgir as cidades medievais caracterizadas pelas fortificações. Aqui surgiram as primeiras leis locais de saneamento.

O urbanismo enquanto técnica somente surgiu com a industrialização dos centros urbanos, onde se encontra uma organização humana cujas características são a educação de massa, um sistema de classes fluido, uma tecnologia avançada e uma influencia patente da especulação imobiliária onde o trabalhador passa a residir cada vez mais longe do seu local de trabalho, de modo a lhe causar despesas adicionais. (DALLARI, 1991)

Surge portanto o perfil da cidade brasileira - onde três quartos da população reside em áreas de periferia (PEDRAZZINE, apud DOMINGUES, 2010) – urbanisticamente desorganizadas, caos urbano em razão da impossibilidade de atender às funções sociais delineadas no Estatuto da Cidade como habitação, trabalho, recreação e mobilidade, prejuízo ambiental e da qualidade de vida do cidadão urbano. Fica portanto, uma pergunta, onde está a verdadeira cidade? No papel das pretensões ou na informalidade das construções marginais?

Segundo Lefebvre (2010), o sentido da cidade é conferido pelo uso que se faz dela a partir das relações de cada indivíduo, e obviamente, da coletividade que ele integra. O *direito à cidade*, na proposição deste autor passa pela apropriação do espaço pelo cidadão em várias dimensões de seu dia a dia.

Embora num primeiro momento acreditamos que os planos de regulação são exatamente o contrário desta característica subjetivista da cidade proposta por Lefebvre, uma vez que estes planos conservam características de alienação do cotidiano, Monte-Mór (2006) nos leva à seguinte reflexão: é exatamente a práxis urbana que irá reagir à alienação espacial, a apropriação do território de um modo diverso. Logo, em vista da nossa proposta, podemos observar que ao menos juridicamente se anuncia a ideia – principiológicas ainda – de uma nova sociedade urbana capaz de modificar a lógica dominante na medida em que lhe impõe limites.

Guimarães (2009) apud Monte-Mór resume:

A partir de um conceito de “sociedade urbana” que não está condicionado ao formato tradicional da cidade industrial, o autor constrói uma teoria capaz de explicar as fragmentações atuais do tecido urbano, sem atribuir ao seu esgarçamento físico, a perda do seu sentido político. Ao contrário, ele supõe o urbano como outro estágio, que diferente de estar subordinado às relações de produção, as condiciona. Em um aspecto que nos é caro, ela dá conta da “explosão do urbano”, simultaneamente à implosão do sentido de vínculo exclusivo às relações de produção, da qual ressurgem seu sentido político. (GUIMARÃES, 2009,p.36)

Em outras palavras, cada período tem seu próprio sentido, onde os espaços independentes de ontem assumiram as s marca da interdependência que evolui paulatinamente. Quase não existem comunidades que se interagem apenas entre seus membros, os circuitos são mais amplos, o que em direito urbanístico chamamos de mancha urbana.

Para Massey (2008, p.237): Isto significa que os atores ocupam posições espaço-temporais diferentes, que dispõe de quantidades e de qualidades diferenciais de energia e de informação e que, por conseguinte, os papéis que podem desempenhar são muito variáveis.

Embora os planos metropolitanos também assumir a inexistência de fronteiras, daí porque se fala em territórios simbólicos (MENDONÇA, 2014) Então, mais uma vez devemos lembrar das premissas de Milton Santos (2006), que é a necessidade de retornar ao território. É o local, o território, o Município que ocupa a centralidade, é a partir dele que surge as reivindicações próprias, os problemas e as soluções que lhe são características. O sentimento de pertença não nasce multiterritorialista, antes, está ligado à esta ou aquela localidade.¹⁶

A cidade, portanto, é deve ser o ponto de partida do agir metropolitano. Se os planos de regulação urbana excluírem a cidade como centro de decisão não haverá razão de existência. Permanecerá o cotidiano alienado, sem exercício de cidadania. Aí se encontra o perigo das regiões metropolitanas: a desconstrução do espaço e do indivíduo.

¹⁶ Um exemplo típico desta afirmação ocorre na cidade de Timóteo. Timóteo possui basicamente dois centros. Os indivíduos que moram ao norte da cidade se dizem cidadãos de Timóteo, ao passo que aqueles que moram ao sul, próximo à área da usina siderúrgica negam a primeira centralidade e chagam a afirmar que não residem em Timóteo, mas em Acesita. E ali exercem suas atividades e criam suas identidades.

3 AS REGIÕES METROPOLITANAS E O FEDERALISMO BRASILEIRO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste capítulo trataremos de conceituar as regiões metropolitanas e analisa-las sob a ótica do federalismo brasileiro, notadamente em relação às questões de competência. A gestão metropolitana do Vale do Aço será tratada no Capítulo IV desta pesquisa.

Para o jurista, sob o ponto de vista teórico o tema competência não é difícil em uma primeira análise. Porém, quando se tenta aplicar o tema ao direito urbanístico notamos as primeiras dificuldades, porque muitas vezes a mesma matéria encontra-se em mais de um lugar dentro da Constituição Federal. Assim porque neste capítulo passamos a cuidar das competências dos entes federativos em relação às regiões metropolitanas.

Antes, contudo, são as considerações preliminares sobre regiões metropolitanas, pois que não podemos olvidar: existe o metropolitano sob a ótica , jurídica e inclusive antropológica conforme já dissemos no item 1.1 quando detectamos a existência do “cidadão metropolitano”. A metrópole se apresenta multifacetada cuja neutralidade de conceito é muito difícil, neste momento.

Se partirmos do pressuposto de que o Estado tem por objetivo promover o bem estar social conforme vai no artigo 3º da Constituição da República, podemos perceber que, para a variedade de fins existem uma diversidade enorme de organização e disposição estatal.

No momento em que se torna garante do bem estar, e do desenvolvimento econômico, o Estado brasileiro se vê diante de um grande problema que é a adoção de políticas distintas para realidades distintas. Tudo isso porque, segundo Celso Furtado (1958) o Brasil, além de sua imensidão, experimenta ocupação irregular de território e uma combinação diversa de recursos e potencialidades.

Verificamos que no Brasil, um polo de desenvolvimento econômico situada em determinada localidade, ao longo de dado período, irradia seus efeitos a toda região circunvizinha, a qual por sua vez, influencia a área mais próxima. O polo mais desenvolvido serve para impingir modificações no território adjacente, o que propicia a formação de aglomerados urbanos.

Aliado ao fator geográfico, a partir da ordem constituinte de 1988 houve uma descentralização do poder da União, repassando-se funções aos Estados e Municípios como se essa descentralização fosse o lenitivo para todos os problemas decorrentes do governo totalitário dos tempos passados. Todavia, importa dizer que essa descentralização caracterizada pela autonomia do ente municipal demandam planejamento e coordenação.

A questão regional, portanto, é característica do Brasil, cuja forma de lidar com ela, depende das convicções ideológicas do poder instituído. E é exatamente por isso que se propõe um modelo regional de governança a partir de regiões metropolitanas conforme passamos a discorrer.

3.2 CONCEITO DE REGIÕES METROPOLITANAS

A Constituição Federal prevê em seu artigo 25, parágrafo 3º a possibilidade de leis complementares estaduais criarem regiões metropolitanas para fins de organizar, planejar, fiscalizar e executar as *funções públicas de interesse comum*. A Constituição do Estado de Minas Gerais traz o conceito de região metropolitana ao dizer em seu artigo 45 que:

Considera-se região metropolitana o conjunto de municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 1989)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (GRAU, 1983) nos diz que a essência das regiões metropolitanas reside no conjunto territorial com intensa urbanização que possui um pólo de atividade econômica e fluxos peculiares cujas necessidades somente serão atendidas a partir de atividades públicas planejadas e conjuntamente exercitadas.

Logo percebemos que as regiões metropolitanas – a par de suas características materiais – são constituídas por força de lei destinadas à integração regional com unificação de políticas públicas cujo objetivo é solução de problemas regionais de caráter interurbano.

Só não podemos fazer coro à posição de Hely Lopes Meirelles (2003) para o qual a região metropolitana ostenta administração única que planeje integralmente a área. Impossível, no esboço federativo que ostentamos, sob pena de usurpação de competências, sejam elas administrativas ou legislativas.

Pensamos como Abrucio e Soares, (2004,p.94) para os quais:

a metropolização brasileira, entendida primeiramente não como estrutura institucionalizada, mas como a consolidação de complexos urbanos densamente povoados em espaços marcados por processos socioeconômicos afins é, em grande parte, consequência do processo de industrialização, que estimulou um fluxo migratório expressivo para algumas áreas geográficas do país.

Não se pode falar portanto em uma administração única, admite-se contudo pactos de cooperação intermunicipal, que talvez seja a grande saída para instrumentalização dos planos metropolitanos face ao esquema do pacto federativo que se esboçou após constituinte de 1988.

Sob o ponto de vista jurídico, aliado à seus objetivos, a região metropolitana, entendida como “grande região urbana”, (TEIXEIRA, 2009) resume-se à uma prestação conjunta de funções públicas de interesse comum cujo objetivo, pelo menos deontológico, é dar cumprimento ao artigo 3º da Constituição Federal que é a promoção do bem estar ao indivíduo.

E para que haja soluções e metodologia adequada nas atividades que vão incidir nas regiões metropolitanas é necessário refletir sobre sua natureza jurídica. Isso porque, se de um lado a Constituição da República autorizou que os Estados-membros instituíssem região metropolitana, do outro não a concebeu como ente federado, tampouco lhe conferiu personalidade jurídica. Não há, na Constituição nenhuma menção às unidades regionais, nem no pacto federativo nem na organização político administrativa da República, uma vez que não se admite a existência de um federalismo tetradimensional, o que coloca a região metropolitana num patamar meramente administrativo.

Ainda na vigência da Constituição de 1967 Paulo Bonavides (1971)dizia que desde a constituinte de 1946 o Brasil adentrou na tendência dos organismos regionais através das autarquias e sociedades de economia mista que por sua vez servem desde a origem, à concretização da política de intervenção na economia.

Pois bem. Neste cenário, a região metropolitana são entidades administrativas superpostas aos municípios em relação à uma determinada área, e não se constitui ente intra-estatal na medida em que, como já dissemos, não há espaço para uma nova entidade política no cenário federativo vigente. (MEIRELLES, 2003) Logo, não pode alcançar nada além de uma autonomia administrativa e financeira com personalidade de direito público com Conselhos e Comissões que lhe são próprias.

3.3 O FEDERALISMO E A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS

Centralização e descentralização¹⁷ e repartição de competências para exercício das funções estatais são palavras-chave para a compreensão do federalismo. Na lógica, as partes do Estado formam um todo organizado onde se pressupõe autonomia local dos governos em relação ao centro de poder político, onde as competências são distribuídas e definidas pela Constituição.

Autores de Direito são concordes em condicionar o federalismo sob uma concepção espacial. Em síntese, assumem o federalismo como a forma de Estado que determina o exercício do poder político em razão do território. (SILVA, 2010) No mesmo giro Gilmar Mendes (2010) aduz que os Estados assumem a forma federativa por razões geográficas. Diz esse constitucionalista que, em vista da amplitude do território: (MENDES, 2010, p.934)

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor de direito de secessão.¹⁸

¹⁷ Segundo Vazquez (2015) de um lado a centralização possibilita economias de escala, ao passo que, numa visão tocquevilliana a descentralização proporciona proximidade dos governos locais face às preferências dos cidadãos garantindo maior identidade comunitária.

¹⁸ Eis aí um típico caso de território normado de Milton Santos a partir da própria Constituição Federal, onde repressivamente e sob pena de intervenção federal proíbe qualquer tentativa de secessão de território de modo a desconstituir o pacto federativo do artigo 1, *caput*. Tanto assim que sequer admite Emenda Constitucional tendente a abolir a forma federativa de estado. (Artigo 60, par. 4 da CF/88)

Além disso, o sistema federativo encontra justificativas teóricas formuladas por tendências políticas e econômicas bem distintas, (VAZQUEZ, 2015) que em se tratando de regiões metropolitanas merecem considerações.

Para a teoria do bem estar econômico (*welfare economics*) o federalismo procura essencialmente afastar a competição entre os entes federados na medida em que o governo central deve se ater na garantia da estabilidade econômica e na distribuição equitativa de provisão de bens públicos. Já a teoria da escolha pública (*public choice*) propõe um federalismo competitivo onde os indivíduos possam escolher seus governos e “comunidade local” (VAZQUEZ, 2010, p.351) na medida da oferta de bens públicos mais adequados às suas preferências. Interessante ressaltar em nível de território que nesse modelo, as preferências são reveladas através do uso do espaço pelos cidadãos. Para a teoria da escolha pública a descentralização deve ser plena, funcionando como meio de defesa da sociedade local na medida em que o federalismo concede ampla autonomia ao governo local. Todavia, esta teoria da descentralização ampla, sem coordenação geral e dirigista não nos parece a melhor solução em se tratando de urbanismo. É que nas palavras de Wazquez (2015, p.352)

Sem esta coordenação, a descentralização pode acentuar as disparidades regionais de riqueza e renda, pois os territórios com maiores bases tributárias poderiam adotar uma política de redução de impostos¹⁹ e um padrão de gasto mais voltado às camadas mais ricas. As necessidades das localidades mais pobres, por sua vez, exigiriam mais recursos, justamente onde a base tributária e a capacidade de arrecadação são menores, retomando aos pressupostos da *welfare economics* que já colocavam a função distributiva no governo local.

A descentralização significa a retirada de competência de um centro para outro, sejam competências administrativas, ou políticas (legislativas). Aqui não nos interessa a competência administrativa, que é objeto de estudo do Direito Administrativo e não essencialmente do Direito Urbanístico. O que nos interessa aqui é a competência política, que se resume na possibilidade transferir a um novo centro o poder da *nomogênese* jurídica sobre determinadas matérias, ou seja, o legislador constituinte passa ao novo ente a capacidade legislativa. Nessas circunstâncias estamos diante de um Estado federativo, onde convivem

¹⁹ Aqui o autor descuidou da técnica jurídica, pois ao se referir a “impostos” melhor seria ter-se referido a “tributos”, gênero, dos quais aqueles são a espécie conforme nos diz o artigo 145 da Constituição Federal a saber:

num mesmo território, uma ordem jurídica global que estabelece as diretrizes gerais e outras ordens parciais cuja observância da simetria constitucional é medida que se impõe.

Portanto, deve ser fixada na própria Constituição – e de fato foi, da leitura do artigo 25 da CF/88 – na medida em que os Estados-membros não dependem do legislador ordinário federal para exercer autonomia e competência; daí porque desnecessária a disposição do artigo 3º do Estatuto da Cidade em que delinea regras de competência já trazidas no corpo da Constituição Federal pelos artigos, 24, 25, 182 e 183 por exemplo.

Para o direito urbanístico e a regulação urbana não é possível definir qual o modelo perfeito de regras e incentivos decorrentes da centralização ou descentralização. À falta de resposta, talvez porque inexistente mesmo, a melhor alternativa é o que já defendemos neste trabalho, ou seja, uma combinação de diretrizes gerais definidas pela União através de seus marcos legais (Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Lei de uso e ocupação do solo urbano) com as políticas de execução local.

Uma vez estabelecido linhas gerais sobre o federalismo como forma de governo em vista do território mais ou menos extenso para fins de garantir soberania, resta-nos, considerações acerca da “competência” para melhor compreensão das interferências do Estado no ordenamento das cidades.

Pois bem. Para autonomia de cada ente federativo necessário a repartição de competências, que nas palavras de Canotilho são uma discriminação positiva da função organizadora dos atos normativos. É a distribuição do poder de regulamentar determinadas matérias. Em outras palavras, competência é o conjunto de possibilidades que, por lei, asseguram ao ente estatal a eficácia de suas atividades.

De posse de um conceito bem simplificado, resta-nos dizer que as competências podem ser classificadas em: a) horizontal, b) vertical, c) competências materiais e d) competências legislativas.

A repartição horizontal das competências consiste em atribuir a um ente somente a possibilidade de tratar certa matéria. São as chamadas competências exclusivas e privativas. Exemplo desta competência é a possibilidade da União legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art.22, XI da CF/88) e dos Municípios legislares assuntos de interesse local (art. 30,I da CF/88).

Ocorre que além desta competência horizontal, os influxos de um federalismo cooperativo fez surgir uma competência concorrente, verticalmente sobreposta (DOMINGUES, 2010) em que se permite que mais de um ente da federação seja responsável pela mesma matéria. Esta competência vertical (concorrente) divide-se em própria e imprópria. Será própria quando embora possam tratar a mesma matéria a União estabeleça limites de atuação (por exemplo as do artigo 24 da CF/88) e será imprópria quando se permitir que todos os entes exerçam simultaneamente a competência sem quaisquer limitações. (por exemplo as do artigo 23 da CF/88). Ainda no campo das competências, e talvez no que mais interessa ao direito urbanístico e regiões metropolitanas encontramos as competências matérias e competências legislativas.

As competências matérias, também chamadas administrativas se ligam ao poder/dever do ente federativo executar mandamentos estabelecidos pela norma constituinte em relação à determinada matéria, como por exemplo a competência da União na emissão de moeda conforme artigo 21 VII da CF/88.

Trata-se na verdade, de um ato administrativo a ser executado tipicamente pelo Poder Executivo, em regra, o que não significa que outros órgãos paraestatais que lhe façam as vezes não os possa executar.

Todavia, as competências materiais, embora correspondam a atos administrativos, não excluem a possibilidade de edição de atos normativos da própria esfera de poder. (MEIRELLES, 2003). Isso justifica portanto, a relação existente entre as matérias de competência administrativa do artigo 21 com as de competência legislativa do artigo 22, ambos da Constituição Federal por exemplo. Decerto que quando a Constituição prescreve um comando para que determinado ente da federação faça alguma coisa, implicitamente lhe outorga os meios necessários para as finalidades visadas. O que não se admite é conflito com as demais normas constitucionais.

Por seu turno, as competências legislativas se constituem no poder/dever de expedição de normas legislativas por cada ente federativo, que via de regra, é função típica do Poder Legislativo.

A grande questão que se nos apresenta é a seguinte: a Constituição não repartiu igualmente as competências. Para ser autônomo, cada ente da federação deve possuir competência legislativa e de fato, no ordenamento jurídico nacional possuem, mas ainda estão conflitantes

quando se trata de gestão de regiões metropolitanas, em que ocorre uma junção de competências cuja consequência é uma inoperância. Vai daí que, uma vez que não se muda o pacto federativo nesse aspecto e em nenhum outro, a metrópole deve ser entendida sobre o ponto de vista de gestão integrada.

Como isso é possível? A própria Constituição Federal nos aponta um caminho a partir do poder constituinte derivado. Não se pode afirmar com propriedade que a competência legislativa dos entes federados já está bem delineada, mas o legislador de 1988 avançou bastante quando possibilitou competência suplementar na forma do artigo 24 da Constituição Federal²⁰ embora não tenha contemplado o Município na menção do artigo 24, inciso I para fins de legislar sobre direito urbanístico.²¹ Num primeiro momento pensamos existir uma atecnia legislativa por parte do legislador constituinte, porém, não é o que ocorre (FERNANDES, 1998) porque mesmo quando o texto constitucional atribui somente à União, Estados e Distrito Federal²² competências para editar leis sobre matérias específicas ele não exclui a possibilidade dos Municípios editar lei. Se por um lado, em sede de direito urbanístico a Constituição dispõe em seu artigo 24 e parágrafos que a União edita normas de caráter geral e os Estados e Distrito Federal pode suplementa-las, do outro o Município também pode, só que na forma do artigo 30, I (assuntos de interesse local) e II (suplementar a legislação federal e estadual, no que couber)

Logo, não se pode dizer que o Município foi afastado das normas de direito urbanístico, embora por vezes possa parecer. Na verdade, basta uma releitura do pacto federativo para concluirmos acerca da posição deste ente da federação.²³

Mas no tocante às regiões metropolitanas – que receberam apenas autonomia administrativa – existe uma polêmica em torno da sua institucionalização: “quem seria o titular das funções

²⁰Competência suplementar, em linhas gerais a a possibilidade de editar normas que não sejam gerais.

²¹ Percebemos que o inciso I é norma sem conceito, pois deixa ao leitor a tarefa de identificar o direito urbanístico, que como já tratamos, é o conjunto de normas que regulamentam a atividade urbanística. Logo, tudo que se relaciona com planejamento urbanístico, ordenação do solo, ordenação da atividade edilícia e seus instrumentos de intervenção devem ser considerados como direito urbanístico.

²²Vale mencionar que o Distrito Federal ostenta natureza híbrida na forma do artigo 32 da CF/88, ora atua como Estado, ora como Município.

²³ Existem autores (SILVA, 2010; DOMINGUES, 2010) que sustentam a ideia de que os Municípios não são entes da federação, mas tão somente um componente desta pelo fato de não possuírem representação no Congresso Nacional. Obviamente que não comungamos desta posição. Filiamo-nos àqueles que como Meirelles (2003) entendem que a Constituição de 1988 elevou os Municípios à categoria de ente federativo. Do ponto de vista prático basta saber que, embora a divergência doutrinária, existe regime jurídico aplicado aos Municípios estabelecido na própria Carta Política.

públicas de interesse comum, ante a inexistência de uma pessoa dotada de personalidade jurídica de direito público que lhe faça as vezes”? (TEIXEIRA, 2009, p.74)

Como já pensávamos logo na elaboração do projeto de pesquisa, bem como no item 2.2 deste capítulo, a falta de regulamentação, o esboço federativo e um alegado conflito de competência tornam inoperantes os sistemas de uma região metropolitana. União, Estado e Município disputam – por ação ou omissão – pela prestação das obrigações públicas oriundas da regionalização. Ocorre nesse caso um desinteresse dos entes federados.

Tanto que Nelson Saule Junior menciona o seguinte: (SAULE JÚNIOR, 1997, p.105):

Aceitar duas omissões, a da União e a do Município, ao mesmo tempo em que se configura uma interpretação de bloqueio, impede a geração das condições necessárias para atender os preceitos constitucionais de implementação do direito à cidade e afeta diretamente a possibilidade dos setores marginalizados serem beneficiados, na perspectiva de satisfazer os direitos inerentes às necessidades básicas da pessoa humana.

Como exemplo de conflito, - que já vimos ser aparente, embora suscitado pelos poderes ante a vontade de inércia - temos o artigo 182, que define a responsabilidade do poder municipal pela política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, acrescentando a exigência da função social e seu atrelamento a um plano diretor. Entretanto, no capítulo destinado à organização política administrativa a Constituição atribui a União a tarefa de elaborar planos regionais de ordenação de território (inciso IX do artigo 21). Também é de responsabilidade da União, em caráter privativo, legislar sobre desapropriação, trânsito e transporte. Por sua vez, o artigo 24 diz que compete à União, aos Estados e Distrito Federal (excluindo-se os Municípios) legislar sobre direito urbanístico. Entretanto, o inciso I do art.30 determina a competência dos municípios de legislar sobre assuntos de interesse local. Esses dispositivos legais exemplificam a interpenetração implicada no PDDI, se consideramos que entre um município e outro, a atribuição de poder sai da esfera local e se transfere para as esferas estaduais ou federais.

Em vista destas disposições constitucionais, percebemos do artigo 25 da CF/88 que os Estados são detentores do poder administrativo das regiões metropolitanas, o que não soluciona os problemas de conflito, pois diante da inexistência de personalidade própria de uma região

metropolitana não pode um Município determinar funções públicas no interesse do outro²⁴, pois que sua expressão política consistem na autonomia municipal, contrário disso serão atividades inconstitucionais que fragmentam o pacto federativo.

Segundo Barreira (FERNANDES, 1998, p.19):

Desse emaranhando de preceitos constitucionais relativos ao urbanismo, pode-se afirmar que prepondera a atuação municipal, pois que a competência da União Federal para dispor normas gerais lhe reserva tão somente o poder de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Mas na verdade o que seria esta autonomia municipal e qual a sua abrangência? Como mencionamos acima, a Constituição de 88 elevou o Município à um patamar privilegiado em matéria urbanística²⁵. Ocorre que tal prerrogativa/dever deriva essencialmente do comando constitucional do artigo 30, I. Ainda que a expressão “assuntos de interesse local” dependa de interpretação estamos de acordo que a predominância é do local face ao Estadual e Federal.

Embora haja essa autonomia municipal, existem aqueles defensores da ideia de que essa autonomia é inconsistente e inoperante sob o ponto de vista jurídico. Segundo Alves (1981) para que haja compatibilidade da autonomia municipal com a implementação das funções públicas de interesse comum que é objeto das regiões metropolitanas, há de se fazer uma breve consideração sobre as competências passíveis de se exercitarem, pois que no plano dos fatos esta competência comporta maior ou menor amplitude, sob pena de não satisfazer à uma ação que se pretende integrada.

Não concordamos com essa posição, pois que conforme já tratado neste trabalho, cabe sim ao Município a competência suplementar em matéria urbanística. Ocorre que em muitas das vezes essa competência é facultativa, seja por opção seja por impossibilidade técnica de implementação. É que muitas das vezes os Municípios observam legislação federal mesmo em situações que recebe competência específica.²⁶ Percebemos algumas vezes que a simplicidade administrativa de

²⁴ Segundo Teixeira (2009), talvez essa problemática seja o maior obstáculo das regiões metropolitanas em relação à sua consistência no ordenamento jurídico. Uma vez que é um conjunto de municípios autônomos, a convivência de funções públicas que extrapolam limites territoriais é o grande desafio para os que estudam a questão metropolitana.

²⁵ Ao Município cabe legislar através do Plano Diretor, sobre espaço urbano, zoneamento, loteamento e controle das construções e paisagismo, dentre outras matérias.

²⁶ Também em relação aos Estados, estes são impedidos de legislar sobre aplicação de penalidades em decorrência de eventual descumprimento da função social da propriedade, pois que esta matéria está reservada à lei federal conforme artigo 22 da CF/88. Trata-se do mesmo modelo adotado para os demais ramos do direito,

muitos Municípios não oferece condições para uma legislação específica a contento, o que torna inviável o exercício da competência local. Contudo, não estamos defendendo a ideia de que o ente municipal perca o interesse no exercício de sua competência com base no mero decisionismo do administrador local.

Ainda, segundo Carvalho Pinto (2011), na ausência de leis federais e estaduais, eram basicamente as leis municipais que regulavam o direito urbanístico no Brasil, onde cada Município adotava medidas bem peculiares de regulação territorial.

3.4 A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AS REGIÕES METROPOLITANAS

Porque foi entregue aos Estados-membros o regramento das questões metropolitanas, devemos fazer um breve comentário acerca da Constituição de Minas Gerais para ver como a região metropolitana foi por ela tratada.

Pois bem. Até a publicação da Emenda Constitucional n 65, de 25 de novembro de 2004 a Constituição do Estado de Minas Gerais previa de modo claro o conceito de funções públicas de interesse comum. A partir desta Emenda, tal conceituação ficou a cargo de lei complementar estadual, que no nosso caso é a Lei Complementar 90/2006 que institui a RMVA.

Já no corpo da Constituição, o seu artigo 42 reproduz o conteúdo constitucional federal em relação às figuras regionais, enquanto o artigo 43 fornece uma noção, aonde que breve, de função pública de interesse comum, que como já dissemos anteriormente, constitui-se a atividade ou o serviço cuja implementação dependa de mais de um Município em decorrência da inviabilidade da atividade isolada ou por potencialidade de impactar outros Municípios integrantes da mesma região.²⁷

onde as diretrizes gerais e os institutos são regulamentados por leis federais ou estaduais e ao Município resta a competência de aplicação concreta.

²⁷ “Art. 43 - Consideram-se funções públicas de interesse comum: I - transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; II - segurança pública; III - saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; IV - uso do solo metropolitano; V - aproveitamento dos recursos hídricos; VI - produção e distribuição de gás canalizado; VII - cartografia e informações básicas; VIII - preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; IX - habitação; X - planejamento integrado do desenvolvimento sócioeconômico; XI - outras, definidas em lei complementar. Parágrafo único - As diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídas as das funções públicas de interesse comum, serão objeto de plano diretor metropolitano elaborado pela Assembléia Metropolitana.”

Adiante na análise, o artigo 44 da Constituição de Minas demonstra o processo democrático de instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a partir do momento que determina critérios objetivos conforme existentes na própria Constituição, que por sua vez tolhe a possibilidade de discricionariedade tanto do Executivo quanto do legislador ordinário estadual.

O artigo 45 – com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional 65/2004 – fornece o conceito jurídico de região metropolitana conforme também já explicamos no item 1.4.1 deste capítulo. Em seu artigo 46 menciona que cada Região Metropolitana terá uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento com caráter técnico e executivo, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano destinado a financiar projetos da Região Metropolitana na forma pretendida e esboçada pelo PDDI.

Diferentemente de aglomeração urbana, o artigo 49 define a microrregião como sendo o grupamento de Municípios limítrofes resultante de elementos físicos e socioeconômicos, mas que não necessariamente exija complementariedade de funções urbanas, mas que também exija planejamento integrado.

Em apertada síntese, esta competência dos Estados – concorrente – decorre do artigo 24 da CF/88 que estabelece competência geral por parte da União e competência específica por parte dos Estados e Distrito Federal. Nesse quadro de competência concorrente, quando se relaciona com outras matérias que não o direito urbanístico, é até possível interpretar que os Estados podem esgotar a matéria sem se preocupar com o interesse local. Todavia, no momento que os Municípios receberam competência suplementar do artigo 30 da Constituição, como já explicitado, os Estados se limitam face ao interesse local. Mas não se trata de tão somente abandonar o interesse local e justificar a competência dos Municípios com base no artigo 30, I da CF/88. Esse entendimento não pode prosperar, notadamente após a instituição de regiões metropolitanas, que é competência do Estado e ocorre materialmente nos Municípios. De toda sorte, podemos afirmar que nenhum desses dispositivos constitucionais podem ser entendidos isoladamente, pois que somente através da interpretação sistemática²⁸ a se admitir a autonomia municipal que se permitirá melhor compreensão da competência concorrente em Direito Urbanístico.

²⁸ Dentre outras formas, a interpretação sistemática é aquela que coloca o texto interpretado em face à outras normas ao raciocínio de que a norma deve ser considerada como parte integrante de um todo.

Por fim, conforme o artigo 50 do texto constitucional de Minas Gerais, o Estado deverá compatibilizar a organização administrativa regional de seus órgãos da Administração direta e indireta com as regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões.

3.5 A COMPETÊNCIA COMUM. COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM.

De posse do que se sabe sobre funções públicas de interesse comum como sendo aquelas atividades de um município que positiva ou negativamente interferem em outro, resta dizer sobre a competência dos entes federativos para o exercício de tais funções.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 23 (de matérias enumeradas) instituiu a competência comum dos entes federados. Por se tratar de competência comum, estamos diante de um caso de cooperação, não de exclusão conforme já se defendeu em outras ocasiões. Portanto, comum que é segundo o texto constitucional, verifica-se a hipótese de ações coordenadas pelos entes federativos conforme já reconhecido pelo STF.

Reconhecemos aqui a existência de um federalismo de cooperação, que na forma do artigo 23 da CF/88 somente se materializa com a edição de Lei Complementar que fixa as normas de cooperação. Embora alguns autores (FIGUEIREDO, 1997) sustentem que a ausência de Lei Complementar não impede o federalismo de cooperação. Optamos não concordar com a ideia em vista da legalidade estrita que é base principiológicas da Administração Pública, sob pena de futuros questionamentos e ineficácia de medidas eventualmente tomadas em inobservância do comando constitucional.

Todos os serviços de interesse tipicamente global (que possam ser prestados adequadamente pelo Município) e se relacionam com a realidade específica são matérias de competência local, ao passo que, se por outro lado ocorrer a superposição de interesses, no caso das funções públicas de interesse comum, haverá necessidade de cooperação federativa. Estado e Município são titulares do interesse metropolitano.

4 O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A possibilidade ou não das cidades promoverem a qualidade de vida que pretende a legislação urbanística é dependente do mercado imobiliário – que não constitui objeto desta pesquisa – e da atuação estatal através do planejamento urbano, que é uma das primeiras funções da política urbana, seguidas do mapeamento, do cadastramento, da fiscalização e da repressão às irregularidades. Esta atuação do Estado depende, com efeito, de arranjos institucionais que lhe servirá de estrutura (PINTO, 2011). Ocorre que estes arranjos não decorrem apenas da prudência dos legisladores, pois que conforme já dito no primeiro capítulo, as cidades e sua formação não depende apenas das fontes formais do direito, mas ali ocorreram também adaptações espontâneas frutos do pluralismo jurídico e escala local de atividades próprias (SANTOS, 1988).

Porém, o caráter não planejado e conseqüentemente suas falhas, assim como as falhas de governo não impede que se busque aprimoramento dos ideais e das práticas em se tratando de regulamentação do território urbano.

Como já salientamos no capítulo anterior, e contrário do que se pode pensar em um primeiro momento, o modelo federativo de Estado pode contribuir com a execução do planejamento urbano na medida que o direito urbanístico seja concebido e definido por uma esfera de governo diversa daquela que executa a política urbana. Assim, quando a criação das normas e sua execução são executadas pelo mesmo ente federativo, sem simetria, fragiliza a segurança e fere a credibilidade das expectativas, que atualmente vem sendo um desafio do Direito.

Assim, consideramos que o principal desafio dos planos urbanísticos é reduzir as falhas da atuação estatal face ao desenho do federalismo pós-constituente de 1988.

4.2. SISTEMAS DE PLANEJAMENTO URBANO

Os países que se pretendem desenvolvidos dispõem de um arcabouço coerente de planejamento urbano que sistematicamente podem se dividir em: continental europeu, norte americano e britânico que em tabela passaremos a descrever de modo sucinto, a saber:

<p>SISTEMA CONTINENTAL EUROPEU</p>	<p>Possui Direito urbanístico codificado cujos planos de menor abrangência territorial são mais detalhados que os de territórios maiores, que por sua vez contem as diretrizes gerais. Os governos locais não possuem autonomia, nem na Alemanha, que adota o federalismo. (PINTO, 2011, p.79) Por este sistema, o direito de propriedade não sofre restrições, mas conformação pelos planos diretores, e não existe presunção do direito de construir. Os planos diretores dependem de aprovação inicial por meio de consulta pública.</p>
<p>SISTEMA NORTE AMERICANO</p>	<p>Essencialmente não há codificação, tampouco competência do governo central nessa matéria, que fica a cargo do governo local em razão de permissivo de lei estadual. Segundo Pinto (2011), o zoneamento, o mapa oficial e o <i>masterplan</i> são os principais instrumentos da política urbana.</p>
<p>SISTEMA BRITÂNICO</p>	<p>Segundo Carvalho Pinto (2011), a Grã-Bretanha foi pioneira numa legislação abrangente de regulação territorial. Nesta região não há distinção entre urbano e rural e toda construção somente é possível após permissão do governo local, que por sua vez seguem orientações dos <i>planning policy guidance notes</i>, que são normas do governo central. Não há, no modelo britânico, regras bem delineadas sobre o que é ou não permitido em cada porção de terra. As construções são permitidas em função do uso planejado.</p>

Tab 2 – Sistemas de Planejamento Urbano conforme direito comparado.

Já em relação ao direito brasileiro, cabe-nos uma apresentação descritiva e panorâmica cujo objetivo é compreender, neste momento, o funcionamento real das instituições, o que justifica uma análise das doutrinas majoritárias e práticas usuais. Assim, o aprofundamento deontológico sobre os planos de regulação serão tratados nos tópicos seguintes ainda a partir deste capítulo.

Pois bem, no Brasil, o direito urbanístico foi considerado a partir da visão do “interesse local”, o que de fato definiu a competência do Município para elaborar planos diretores conforme verificamos no capítulo anterior quando tratamos questões de competência. De fato, embora a Constituição Federal tenha de um primeiro momento – ao menos aparentemente – afastado o Município da competência do Direito Urbanístico, é nas cidades que ocorrem a regulação do território.

Como também já mencionamos, (MEIRELLES, 1994) a norma básica que define e tem-se o ponto de partida do direito da propriedade e seus desdobramentos é o Código Civil, notadamente o de 2002 que tratou de estabelecer uma queda do absoluto direito de propriedade na forma liberal do Código de 1916. Com efeito, a partir do já citado artigo 1.228 percebemos o estabelecer do conceito básico, a liberdade de utilização e os limites administrativos do seu exercício.

Contudo, a principal norma que incide sobre a perspectiva de desenvolvimento urbano no Brasil, pelo menos a mais consolidada, é a Lei de uso e ocupação do solo urbano, (Lei 6.766/79). Ao seu lado, a Constituição Federal traz um capítulo próprio para a política urbana, ocasião em que define o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana adiciona sanções para proprietários que mantem subutilizadas suas glebas.

Em seguida à Constituição de 1988 e por força do artigo 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias²⁹ o poder constituinte derivado tratou de incluir a política urbana no bojo das Constituições Estaduais, que em Minas Gerais ocorre a partir do artigo 244 onde se lê que: *Art. 244 – Compete ao Estado participar do processo de execução das diretrizes dos planos diretores, na forma deste artigo.*

Todavia, foi somente em 2001 que recebemos a primeira lei federal que tratou o direito urbanístico de uma maneira mais ampla. Também denominado “Estatuto da Cidade”, a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 lança mão de princípios e diretrizes positivados num espectro federal. Foi ainda esta lei que delineou os instrumentos de política urbana para os fins de

²⁹ Segundo artigo 11 dos ADCTs, “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

conceber concretização às diretrizes de urbanização. Dentre estes instrumentos encontramos o planejamento de regiões metropolitanas e elaboração dos planos diretores por parte dos municípios. (art.4)

Mais recentemente veio a lume o “Estatuto da Metrópole” Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015, que além de alterações no “Estatuto da Cidade” cria regras para governança compartilhada em regiões metropolitanas como a do Vale do Aço e fixa as diretrizes para planejamento e gestão destas regiões a partir do momento que são instituídas pelos estados.

Já na seara municipal - após dizer que o plano diretor somente é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes - a atuação é realizada através de normas operacionais e normas de caráter não operacionais, dentre as primeiras encontramos leis sobre zoneamentos, código de obras, alinhamento e traçado do sistema viário, ao passo que dentre as leis de caráter não operacional, cujo “plano diretor” nos fornece, por todos, o exemplo mais claro.

Por fim, o fundamento teórico dos sistemas de direito urbanístico se resume no poder de polícia. É que embora características diversas em razão de motivos diferentes se constituem numa possibilidade de interferência estatal nos direitos e individuais (propriedade, locomoção p.ex) em razão de um interesse público. Vai daí que o motivo pelo qual dissemos em tópico anterior que o direito à propriedade e sua função social não se restringe mais à propriedade em si, mas ao uso de se faz dela.

3.3 O PLANO DIRETOR

3.3.1 Considerações iniciais

De uma maneira bastante singela e apriorística admitimos o plano diretor como o principal instrumento de política urbana, que por sua vez, e também sem maiores constatações significa organização das cidades para que estas possam alcançar sua função social.

Resta-nos, contudo, as perguntas cujas respostas serão objeto de busca a partir deste capítulo: Porque os planos diretores nem sempre dão certo? Como haverá gestão de territórios em regiões metropolitanas de modo que não ocorra supressão de competência territorial?

Começaremos por afirmar que os planos diretores são um discurso cujas intenções nele contidas nem sempre refletirão sua real intenção. Quisessem ordenar realmente o território urbano para fins de função social não haveria razão de tratar de modo desigual os municípios que tem mais de 20 mil habitantes em relação àqueles de menor população.

Curiosamente, se de um lado o discurso da função social das cidades se consolida na oferta, com qualidade, de moradia, lazer, habitação, trânsito e transporte, gestão democrática, dentre outros (art.2 da Lei 10.257/2001), que inclusive se encontram algumas dessas diretrizes tipificadas na Constituição como “direitos sociais”, por outro, a “política urbana” e os planos diretores estão inseridos na Constituição de 1988 no título destinado à ordem econômica e financeira.

Fica claro que o legislador constituinte deu topologia econômica aos planos diretores e à política urbana, o que não coloca a matéria afastada de uma interpretação sistemática e adequação ao efetivo discurso constitucional que é a efetivação da dignidade e do bem estar. Ambos, respectivamente fundamento e objetivo das políticas urbanas.

Na Constituição Federal o plano diretor e a regulação urbana se encontram da seguinte forma:

a. o artigo 182 menciona que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo município conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, e que o plano diretor é lei municipal obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes³⁰. Além disso, estabelece que a propriedade encontra limitações (em relação ao direito de construir) no plano diretor sob pena de medidas sancionatórias, tais como parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação.

b. o artigo 24 e 30 são de igual importância na medida em que, conforme já detalhado em capítulo anterior, fixam as competências dos entes federados em relação à regulação urbana que é objeto do direito urbanístico cujo instrumento é o *plano diretor*, que embora de competência municipal na sua elaboração, encontra limitações nas diretrizes e princípios e sanções determinadas por legislação federal ou estadual.

Com efeito, e ao encontro da nossa posição de que o plano diretor não deveria constar no título constitucional relativo à ordem econômica e financeira, autores como Moreira (2001) e

³⁰ Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2013, do IBGE, de 2005 para 2003 o número de cidades com plano diretor no Brasil aumentou de 14,5% para 50% em 2013. Ocorre que ainda há 36,2% dos municípios sem esta legislação. Deste percentual, 10,4% possuem obrigatoriedade constitucional de elaboração do plano.

Ambrosio (2001) advertem que o objeto do plano diretor é apenas o ordenamento territorial, de modo que as colocações textuais “obrigatório para cidades”, “ordenação da cidade”, “solo urbano”, “parcelamento ou edificação compulsórios” denunciam seu caráter exclusivamente urbanístico. Logo, os aspectos econômicos e sociais, dentre estes a gestão democrática, deverão ser considerados por ocasião de sua elaboração.

É um raciocínio até bem simples onde não se pode confundir os objetivos com os métodos onde “a integração de políticas setoriais não se traduz necessariamente em um instrumento de coercibilidade jurídica.” (PINTO, 2011, p.121)

Não se trata aqui de separar totalmente demais políticas setoriais com os aspectos urbanísticos de plano diretor. Ocorre que existem razões práticas para que os aspectos urbanísticos sejam tratados num documento exclusivo. Sabemos perfeitamente como o plano diretor pode influenciar a realidade do território através de seus instrumentos de sanção. Ocorre que em relação aos demais temas, pode ocorrer uma impossibilidade de execução. Por exemplo: Um parque ou cemitério só pode ser construído caso esteja projetada no plano diretor. Mas por outro lado, como controlar um sistema de tratamento de saúde ou política de geração de empregos?

Entretanto, há possibilidade que se elaborem planos de desenvolvimento que possibilitem integração de políticas setoriais, que devem ser elaborados antes mesmo dos planos diretores para subsidiar sua criação. Notadamente em regiões metropolitanas com a existência dos PDDIs que por sua vez não podem se confundir com os planos diretores conforme exposição em capítulo posterior, em especial pela sua natureza jurídica, vez que não se trata de legislação.

4.3.2 Natureza legislativa e caráter técnico do Plano Diretor

O zoneamento das cidades que compõem a Região Metropolitana do Vale do Aço – o que não difere muito das demais cidades brasileiras – é similar a uma colcha de retalhos no momento em que por iniciativa de vereadores ocorre mudança de índices urbanísticos e medidas de lotes por iniciativa de vereadores para fins de composição de interesses políticos.

Ainda que se elaborado após estudos técnicos e com participação popular, o plano diretor é constantemente descumprido com novo texto redigido de última hora que de igual maneira surpreende a comunidade.

Isso porque o Direito brasileiro, contrariamente aos sistemas já acima explicitados, não estabelece regime específico para elaboração de normas de ordenamento territorial, podendo portanto ser alteradas sem nenhuma consideração técnica. A título de exemplo, as obras públicas são realizadas por atos discricionários do direito administrativo sem muita pertinência com o plano diretor. No Vale do Aço por exemplo, nem se reconhece iniciativa reservada para projetos de leis que dizem respeito ao zoneamento, aliado à ausência de quaisquer estudos de viabilidade.

Todavia, a mudança em critérios de zoneamento sem maiores considerações técnicas, além de poder não alcançar os objetivos descritos no Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade que é conferir “função social à cidade” vai de encontro ao discurso constitucional que concebe o plano diretor como instrumento que define as “diretrizes fundamentais de ordenação da cidade.”

Pois bem, a partir do momento que se permite alteração de zonas e por via de consequência modifica as normas de zoneamento por meio de decretos ou leis ordinárias sem maior acuidade técnica ocorre um esvaziamento da legislação e homenageia-se a informalidade dos costumes, que também é uma forma de construção do direito conforme bem nos disse Boaventura de Sousa Santos (1988). E esse pluralismo jurídico na forma concebida por esse autor se encontra bem presente na aplicação do Direito. A jurisprudência já admite que as construções consolidadas, mesmo se construídas em desobediência à legislação urbanística não podem sofrer demolição por ordem do Poder Público que não realizou, a contento, a fiscalização devida.³¹

Além disso, quando a Constituição Federal deu ao Plano Diretor a função de planejar, controlar o parcelamento e uso do solo urbano (art.182, par. 1º, e30, VIII) deixou claro que não se tratava apenas de regras principiológicas, na verdade, trouxe comandos explícitos de *ordenar e planejar* a cidade. O que se vê ultimamente é uma legislação caótica que não produz ordem, mas uma desordem territorial. Exemplo disso é o plano diretor de Coronel

³¹Como por exemplo, o caso do processo 0313.13.021340-5 da Comarca de Ipatinga, ocasião em que não houve fiscalização Municipal e diante da construção consolidada não há mais possibilidade de demolição.

Fabriciano, que no momento que fixou as normas de zoneamento engessou de tal maneira a construção civil em determinado ponto da cidade que impede qualquer iniciativa legal de construção. Obviamente que serão feitas à margem da legislação.

Planejamento urbano, portanto, não é uma mera faculdade do Poder Público, pois converte-se em uma obrigação com procedimentos vinculantes e de observância cogente, que por sua vez condiciona a validade dos atos jurídicos.

4.3.3 Participação popular nos instrumentos urbanísticos

A legislação federal estabelece obrigatoriedade de participação popular por ocasião da elaboração de Planos Diretores. De igual maneira exige que seja observada por hora de se conceber Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, e que não foi diferente na Região Metropolitana do Vale do Aço, que no ano de 2013 realizou a Conferência das Cidades para captar posições populares para confecção do PDDI.

Resta-nos agora efetuar uma breve reflexão sobre a participação popular em planejamento urbano. De início, revisitamos os fundamentos da república que no artigo 1º da Constituição Federal prescreve o pluralismo político como um princípio a ser observado. Leia-se neste momento o pluralismo político como a possibilidade de convívio e participação com as diferenças. Além disso, temos o direito à informação, que também consta no rol dos direitos e garantias fundamentais da pessoa.

De início somos inclinados a dizer que a exigência de participação popular não se presta às finalidades pretendidas, dentre elas a de opinar efetivamente no ordenamento urbano. Mas não se trata apenas disso.

Estudiosos de urbanismo (RIBEIRO *et al*;2003) mencionam que são várias as vantagens da participação popular na elaboração dos planos de urbanismo, a saber: *i*.compensa a falta de conhecimento do poder público sobre a realidade do território, *ii*.permite maior aceitação das decisões a partir do momento que incentiva o diálogo, *iii*.concede publicidade aos atos da administração, *iv*.fomenta a democracia.

Ocorre que, embora necessidade de participação popular que como dito, pode apresentar vantagens substanciais algumas perguntas se fazem necessárias:

- a. como explicar a baixa percentagem de temas levantadas pelos participantes?
- b. como explicar a baixa participação de instituições da sociedade civil organizada?
- c. como explicar a baixa participação dos próprios funcionários do Poder Público, ou no caso do PDDI da RMVA da própria instituição elaboradora?

A única resposta possível é o desinteresse. Contrário do que pode existir em outros países, não há cultura de participação democrática do cidadão nas decisões do poder público.

Mas de uma maneira ainda tímida, para a formação do PDDI da RMVA podemos dizer que houve participação dos órgãos de gestão metropolitana, bem como membros da sociedade civil cujo objetivo foi o estudo das funções públicas de interesse comum da região metropolitana.

Conforme dados dos diagnósticos do PDDI, assim como notas técnicas da Diretoria de Planejamento Metropolitano do Estado de Minas Gerais, em cada etapa³² de elaboração do PDDI foram observadas as determinações da lei em relação à exigência de participação popular.

Na primeira etapa foram ouvidos 403 habitantes da região, distribuídos por condições socioeconômicas, proporcionalmente, entre Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso.³³ Nestas entrevistas, colheu-se os anseios da população em relação à cidade em que moram ou trabalham.

Na etapa dos diagnósticos, a Agência da Região Metropolitana do Vale do Aço, juntamente com a entidade contratada para realização do PDDI realizaram o Seminário de Lançamento do PDDI em 25 de novembro de 2013, elegeu-se o Comitê de Acompanhamento composto por membros da sociedade, procedeu-se à reuniões preparatórias ocorridas entre 17/02 e 26/02/2014 bem como oficinas de diagnósticos entre 21 e 29 de março de 2014.

³² O PDDI da RMVA possui três etapas a saber: 1ª Etapa: Macrodiretrizes para a RMVA; 2ª Etapa: Diagnósticos e 3ª Etapa: Propostas.

³³ Percebemos aqui a confirmação de um questionamento feito logo no início desta nossa pesquisa. Que embora composta de vários Municípios, eles não guardam a mesma identidade e tessitura urbana conforme pretende a Constituição do Estado em seu artigo 45 para o que considera região metropolitana.

Na etapa das propostas, as entidades responsáveis pelo PDDI realizaram o Fórum Vale do Aço do Futuro ocorrido nos dias 01 e 02 de julho de 2014, oficinas de elaboração das propostas ocorridas entre 14/07 e 19/07/2014, seminários com gestores e técnicos dos Municípios e manutenção das reuniões do Comitê de Acompanhamento.

Embora a observância formal, uma vez que o artigo 6º da Lei Complementar 88/2006 estabelece prioridade na participação da sociedade e poder público na elaboração e gestão urbanística, podemos perceber um desinteresse ou descredito da população em relação ao PDDI, não pelo PDDI em si, mas como fruto de um processo da política, que como já mencionado por nós, passa por uma crise. Tanto que a Diretoria de Planejamento Metropolitano do Estado de Minas Gerais recomendou que a UNILESTE³⁴ realizasse uma etapa de capacitação da sociedade civil com o objetivo de potencializar a participação em todas as etapas do plano, o que em resposta recebeu comprovação de criação e inserção de dados em mídias sociais pela internet. (Perfil no *facebook*, página institucional no *facebook*, e perfil no *twitter*). Percebemos aqui, de uma simples verificação de adesão que dentre os poucos seguidores, muitos deles já são os que se encontram direta ou indiretamente envolvidos no PDDI, a exemplo de funcionários da UNILESTE ou da ARMVA.

³⁴ O Centro Universitário do Leste de Minas Gerais foi contratado para realização do PDDI.

5. O PDDI E OS DESAFIOS DA GESTÃO METROPOLITANA

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir do momento que Leis Complementares estaduais estabelecem regiões metropolitanas a gestão desses espaços, sob o ponto de vista da Administração Pública, carece de um instrumento que irá nortear a política urbana. Como já dissemos, não se trata de traçar as políticas setoriais sob pena de esvaziamento (PINTO, 2011). Este instrumento é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Previsto no artigo 5º, inciso I da Lei Complementar Estadual n. 88/2006, o PDDI tem por objetivo estabelecer o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum entre os Municípios que integram a Região Metropolitana. Trata-se então de uma missão integradora de, além fomentar as funções da cidade para os cidadãos, deve, no mesmo tempo, direcionar a região metropolitana para a competitividade, sustentabilidade e solidariedade. Neste aspecto, o Estado de Minas Gerais vem inovando na gestão metropolitana.

5.2 O MODELO MINEIRO DE GESTÃO METROPOLITANA

Em vista do esboço do pacto federativo, como já dissemos, a estrutura do Brasil prevê autonomia de cada ente federado para atuar em aspectos urbanísticos. A malha urbana demanda serviços que os entes federados não conseguem resolver isoladamente. Da mesma forma, quando se trata de regiões metropolitanas que em tese possuem problemas decorrentes das ações ocorridas em outros municípios, sabemos que um não pode interferir na decisão dos demais. Como se resolve então a questão das regiões metropolitanas?

Pois bem, no Vale do Aço, a partir da década de 60 tivemos um acentuado crescimento da população urbana, que em razão de uma falta de planejamento ou fiscalização ou repreensão houve um crescimento desordenado, que por sua vez foi motivos de pobreza, violência,

poluição, transporte, ambientes insalubres e conseqüentemente, diminuição da qualidade de vida.

No Vale do Aço, o crescimento espontâneo das cidades do AUVA forma uma malha urbana quase indiferenciável caracterizando uma megacidade, uma metrópole, que padece então de gestão integrada. (MENDONÇA, 2014)

Mas essa gestão metropolitana apresenta algumas dificuldades para sua efetivação em vista da execução de políticas públicas. Isso porque o Estado e o Município não detêm cada um por si, exclusividade de ação sobre o território urbano da metrópole já formada.

Às questões municipais são acrescidas as metropolitanas, ou seja, as funções públicas de interesse comum, isto porque a conurbação, o movimento pendular e a ótica socioeconômica e ambiental unificada do espaço metropolitano requerem soluções transfronteiriças. (MENDONÇA,2014).

Na verdade, já se falou que é o pacto federativo brasileiro que não permite gestão eficiente matéria urbanística, pois que a Constituição Federal não tratava de legitimar os Municípios como competentes para tanto. Ultrapassada essa questão pelo artigo 30, II da CF/88. Este não é de fato, o maior problema que se enfrenta nas regiões metropolitanas. Espera-se contudo, uma gestão que possa atingir, mesmo com o pacto federativo, estes *territórios despactados*, ou seja, fora dos entes federativos de que trata o artigo 1 da CF/88.

A Região Metropolitana do Vale do Aço foi instituída em 30 de dezembro de 1998, pela Lei Complementar 51, alterada pela LC 88/2006, e regulamentada pela LC 122/2012. Com a regulamentação, o Vale do Aço se deparou com uma questão paradigmática: se aos municípios cabe a gestão e administração dos interesses locais, a quem cabe a administração de uma região metropolitana? A Constituição Mineira é enfática ao afirmar que cabe à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo e à Agência Metropolitana. Como fica a autonomia municipal diante desse sistema de gestão metropolitano?

Diante deste problema, a solução possível, a exemplo de regiões como Curitiba, a gestão integrada ocorre através de arranjos institucionais de gerência. Os consórcios intermunicipais são meios de compromissos voluntários que surgem como alternativa de gestão baseada na

solidariedade, que ao invés de altruísmo, preconiza a competitividade em bloco para o desenvolvimento.

Como é previsto na própria Constituição Federal, a criação de regiões metropolitanas e a atribuição de competência de instituí-las aos Estados não suscita maiores polêmicas quanto a isto, contudo, impõe-se a obrigação de estruturar arranjos que possam compatibilizar este preceito com as competências dos entes federados envolvidos. Autores de relevo como Hely Lopes Meirelles defendem que a autonomia municipal seja “temperada”, já que ela comporta diversos “graus”, e seu exercício precisa ser harmonizado com as funções públicas de interesse comum, mas sem ferir o processo legislativo envolvido na gestão municipal (COSTA, 2015).

Em Minas Gerais, a Emenda 65 à Constituição é o ponto de partida do sistema de gestão metropolitano, seguido da criação, em 2007, da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, subordinada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, de maneira que o modelo mineiro de gestão metropolitana aplicado ao Vale do Aço se apresenta a partir de três eixos: *i.*a Assembleia Metropolitana, *ii.*o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, e *iii.*a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região do Vale do Aço.

Cada um desses órgãos é complementado por instituições estaduais, municipais e intermunicipais que tem por objetivo regular as funções públicas de interesse comum. Os instrumentos de gestão são, dentre outros, o PDDI, que em resumo, deseja construir um processo de planejamento de curto, médio e longo prazo, que além das diretrizes, estabelece – erradamente no nosso sentir – as políticas setoriais de regulação metropolitana.

Uma característica importante do modelo mineiro de gestão metropolitana é que pressupõe o compartilhamento de decisões entre o Estado e o conjunto de municípios na gestão metropolitana e define a titularidade estadual em relação às funções públicas de interesse comum.

A região metropolitana do Vale do Aço ainda se encontra em fase de implementação, o PDDI está sendo elaborado pelo Unileste e espera-se que, com sua elaboração, o modelo de gestão metropolitana seja finalmente implantado e consiga promover o desenvolvimento econômico e social da RMVA.

5.2.1 O Vale do Aço Solidário

Os Diagnósticos do PDDI – RMVA adota como diretriz a construção de uma metrópole competitiva, sustentável e solidária. Trata-se de conceitos que se unem no momento que devem compatibilizar as ações que resultaram numa Região Metropolitana mais próxima do “cidadão metropolitano”.

Embora suscite maiores conceituações no âmbito das relações humanas, a solidariedade recebe um conceito interinstitucional e inter-regional. Verificamos portanto, um novo conceito de região, que na sociedade em rede gera novas centralidades que demonstram a necessidade de integração e avaliação dos seguintes pontos:

- a. a eficiência do espaço é medida pela oferta de serviços básicos oferecidos, incluindo o meio ambiente antrópico, que no caso de Ipatinga e Timóteo ostentam maiores condições que as demais cidades da AUVA.³⁵
- b. qualidade da logística de fluxos, que é essencial para o processo de integração de territórios;
- c. o papel do poder público deve ser revisitado, ora deve agir como auxiliar dos agentes econômicos na atração de investimentos, ora como produtor de igualdade e inclusão social.

A partir desses pontos, não podemos admitir a dicotomia de vencedores e vencidos numa região metropolitana. É justamente aí que reside a solidariedade, ou seja, no momento em que se evidencia que o desenvolvimento da RMVA somente será possível num ambiente no qual todos ganham. E isso não é mera pretensão utópica. A solidariedade é um princípio de gestão integrada de território.

Por ocasião de uma palestra nossa na Conferência das Cidades em 2013, demonstramos com base em pesquisas anteriores que nas demais regiões metropolitanas, assim como na RMVA, parte expressiva da população e do PIB encontram-se naqueles territórios em comparação com a área restante do Estado. Todas as metrópoles passam por problemas decorrentes do

³⁵ Essas duas cidades possuem maior área verde em área urbana que Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso.

avanço de sua periferia e conseqüentemente avanço das demandas nessas localidades. Tudo isso é prova da falta de planejamento urbano num passado bem próximo.

Um dos problemas, talvez o mais pontual, é que o Município, de per si, não tem condições de investir, sozinho, em ações que vão mitigar esses problemas. A cidade de Santana do Paraíso por exemplo ostenta grande caráter marginal em relação às demais cidades do AUVA com um menor contingente populacional e menores recursos de investimento em segurança pública, mesmo sabendo que um número expressivo de criminosos irradiam dali as suas atividades para o restante da região.

Portanto, se as regiões metropolitanas possuem maior poder de atração o modelo de gestão e desenvolvimento por parte do estado deve pontuar e privilegiar a geração de oportunidades de modo equilibrado, sob pena de continuidade do caos. Outro exemplo de inconsistência no planejamento urbano da RMVA é a localidade do distrito industrial de Santana do Paraíso, longe mais de 20 km da sede do Município e perto menos de 5 km da sede do Município de Ipatinga.

No nosso sentir, e a exemplo do que se constatou para Região Metropolitana de Curitiba, há de se reconhecer que um modelo de desenvolvimento tal qual o esperado pelo PDDI onde o Estado concentre investimentos na RMVA, traria no futuro mais prejuízos que benefícios, seja para o Estado seja para a Região Metropolitana.

Quando mencionamos que a solidariedade deve ser a pedra de toque da gestão integrada de território assumimos suas duas formas, a *solidariedade inter regional* e a *solidariedade intra regional*. A primeira delas considera que o modelo adotado de desenvolvimento deve estar integrado a políticas de desenvolvimento das demais regiões do Estado. Para que existe um “Vale do Aço do Futuro” deve também existir “Minas do Futuro”. Já o modelo de solidariedade intra-regional relaciona-se com as questões intrametropolitanas, onde questões de interesse comum como por exemplo a captação de água do Rio Piracicaba na área de Ipatinga depende das ações ambientais à jusante do Rio, que fica na Cidade de Coronel Fabriciano, são tratados de forma regional e integrada.

Assim, a elaboração do PDDI – RMVA traduz a possibilidade de reunir os entes da federação – Municípios – em um processo único de estipulação e consecução de metas comuns na realização de necessidades específicas. Trata-se da solidariedade inter-regional. Impossível

pensar em territórios isolados face à centralização que experimentamos e devemos continuar experimentando sob a ótica do pensamento comunitário prescrito no PDDI.

Para Bauman (2003) os projetos comunitários se adequam à solidariedade na medida em que faz frente aos problemas da sociedade atual. Deve, portanto, a comunidade, que nesse particular se adequa ao pensamento de um PDDI, “*assegurar a igualdade dos recursos necessários para transformar o destino dos indivíduos de jure em indivíduos de fato*” (BAUMAN, 2003.p.133)

O grande problema é que a realização dessas tarefas de justiça distributiva é a dicotomia universalização de problemas versus focalização de políticas públicas. Essa é a tônica que pode levar ao sucesso ou fracasso do PDDI-RMVA.

Logo, além da solidariedade inter e intra regional, deve o PDDI-RMVA se preocupar com a solidariedade no plano institucional, ocasião em que todas as esferas do poder público tem entre seus objetivos a promoção do bem comum. Coube, no PDDI da região metropolitana do Vale do Aço um projeto e uma pasta própria, qual seja, a gerência de articulação que dentre outras funções cabe a de dialogar com os poderes públicos de todas as esferas. Após a definição das macrodiretrizes³⁶ do planejamento global, que é prerrogativa da Assembleia Metropolitana, a Gerencia de Articulação tratará de propor meios de implementação.

São todas essas dimensões de solidariedade que, por intermédio do PDDI – RMVA constituem a base das ações no espaço metropolitano.

5.3 O MODELO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DA RMVA

A Região Metropolitana do Vale do Aço pretende organizar o território mediante as diretrizes que passamos a expor.

Simetricamente, sob o ponto de vista jurídico/legislativo a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/15) Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei 6.766/83) estabelecem as diretrizes fundamentais da política urbana no território nacional. Cabe aos Municípios, segundo já vimos em capítulo anterior,

³⁶ Nesse contexto, as macrodiretrizes são o conjunto de pressupostos orientadores da ordenação territorial e da articulação das funções públicas de interesse comum em prol da coletividade, da sustentabilidade e da gestão integrada do Vale do Aço.

“promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.”

No entanto, no caso das regiões metropolitanas, o ordenamento territorial reclama planejamento integrado conforme o Estatuto da Metrópole, que ainda não estava em vigor quando da criação da RMVA, mas já irradia seus princípios na legislação e planejamento urbano. Além disso, leis complementares estaduais tratam de regular as funções públicas de interesse comum na forma que vem da Constituição Estadual em seu artigo 43.

Para que os habitantes venham usufruir de uma estrutura urbana disponível, essas diretrizes gerais de planejamento e ordenamento territorial devem nortear o processo de equidade socioeconômica, cultural e ambiental das cidades que compõem a RMVA, ocasião em que se deve estudar os modos de utilização do território pela população que ali estabelece suas relações sociais e de trabalho de modo a otimizar territórios que apresentam caráter metropolitano. Quando se fala em equidade, para além de outras concepções devemos entender inclusive a equidade de governo e responsabilidade de gestão integrada dos espaços metropolitanos, o que já vem sendo reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em relação à gestão de serviços de saneamento. No julgamento da ADI 1842 RJ o STF reconheceu que a gestão dos serviços de saneamento deve ser compartilhada com o Estado e Municípios integrantes de uma região metropolitana. Logo, em casos de funções de interesse comum a jurisprudência já consolida o entendimento legislativo de gestão integrada.

Outro fato importante de planejamento territorial na RMVA é o reconhecimento de que deve ocorrer uma preocupação social com o território, momento em que reconhece que caráter estritamente técnico que prevaleceu durante todo o século XX – com as intervenções de estética e sanitária – ampliou o processo de desigualdades, uma vez que por não conseguir acesso à terra regular, uma parcela significativa da população passou a residir em construções consolidadas de modo a produzir um processo de favelização e loteamentos clandestinos irregulares. (ROLNIK, 2000)

Segundo relatório e Diagnóstico Final do PDDI:

A ocupação urbana do Vale do Aço deu-se a partir de momentos históricos que contribuíram para sua formação, conforme será apresentada a seguir. Contudo, a ausência de um planejamento urbano integrado resultou em uma grande

desigualdade territorial no Vale do Aço, seja do ponto de vista da ocupação urbana, do desenvolvimento econômico, da distribuição equilibrada de serviços públicos e equipamentos urbanos, como também da consolidação de suas centralidades. (Vol 1, p.82)

Desta forma, a outra acepção de equidade é uma ordenação territorial que possa contemplar todos os estratos econômicos da população, pois a periferação desordenada não garante o papel social das cidades. Essa deve ser a preocupação da gestão integrada da RMVA.

O planejamento urbano no Vale do Aço deve procurar corrigir distorções da ocupação desordenada, com desenhos atuais irregulares e descontínuos que efetivamente representa uma desorganização urbana. Quando se fala em desenho atual é porque em sua origem houve uma continuidade linear de ocupação já detectado por Monte-Mor (1997) quando diz que:

São exemplos que reforçam a ideia de continuidade linear induzida por investimentos públicos ou privados: a Acesita já nasce separada de Coronel Fabriciano pelo Rio Piracicaba, limite entre este município e o de Timóteo; o bairro Amaro Lanari, destinado a funcionários da Usiminas, que é construído em Coronel Fabriciano; o Distrito Industrial “de Ipatinga”, localizado no município de Santana do Paraíso (desmembrado de Mesquita); a implantação da Cenibra em Belo Oriente. Pode-se considerar o processo descrito como a tendência principal de expansão do Vale do Aço. (MONTE-MÓR; COSTA, 1997, p. 130)

Logo se percebe que a atividade de ocupação do território do Vale do Aço, durante muito tempo ocorreu em vista da planta das empresas siderúrgicas, que num passado foi atrativo de grande contingente populacional. Trata-se do modelo urbano-industrial que com o esgotamento de áreas disponíveis passa por uma necessidade de monitoramento, debate, fiscalização e revisão em busca de uma melhor forma de intervenção no território.

Necessário, portanto, instrumentos que venham a contemplar sistematicamente a participação dos diversos seguimentos da sociedade na discussão e na possibilidade de revisões dos Planos Diretores já elaborados.

Conquanto o crescimento linear, a RMVA pretende experimentar uma nova era de organização territorial a partir do já detectado esgotamento de áreas disponíveis, o que implica uma ampliação da análise dos municípios fronteiriços a exemplo de Caratinga, Ipaba, Antonio Dias, Bom Jesus do Galho, que de sua vez já apresentam movimentos de expansão.

Logo, nestas localidades seria necessário maior ingerência da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, ao contrário do que se percebe. Assim, o modelo possível de planejamento urbano é aquele que parte de uma morfologia dos seus municípios a partir de suas centralidades. Trata-se de um modelo de ordenamento territorial que contempla os APLs – Arranjos Produtivos Locais inseridos na malha urbana de forma a aproveitar equipamentos disponíveis. Tal metodologia de concentração se denomina cluster urbano, que é a concentração geográfica de instituições conectadas em torno de determinado objetivo ou setor. (PORTER, apud LEITE, 2012) Isso é possível na RMVA porque a proximidade geográfica é fator de redução de custos e fomenta a cooperação no mesmo tempo em que não reduz a competitividade. Ao mesmo tempo, contempla uma rede de serviço que sustenta a população instalada e cria identidade urbana, o que em capítulos anteriores chamamos de “cidadão metropolitano” e simultaneamente melhora a mobilidade urbana, requalifica as áreas de subnormalidade e aponta surgimento de novas centralidades.

Obviamente que esta política não está a salvo de críticas no momento que desloca parcela de população já instalada para centros de serviços, a exemplo da “Cidade Administrativa” de Belo Horizonte.

5.4 OS EIXOS TEMÁTICOS DO PDDI-RMVA

Um jurista nos lembra que: é importante chamar a atenção para o detalhe que uma lei que institui uma região metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbano, que é a conturbação. (SOUTO apud SLAWINSKI, 2006, p.214)

Diz ainda que quando ocorre a conturbação não se fala mais em interesse predominantemente local, pois não se percebe mais onde termina ou começa o outro município, caso em que os interesses passam a ser coletivos.

Na RMVA, assim como em qualquer região metropolitana, da complexidade e integração das funções públicas de interesse comum ocorre a necessidade que se estabeleça critérios de análise e proposições que não podem se excluir entre si. Essa complexidade reflete na metodologia de trabalho, que por sua vez necessita de separar o trabalho de um PDDI por

temas ou eixos temáticos, que no caso do Vale do Aço são: *i*.ordenamento territorial, *ii*.mobilidade, *iii*.meio ambiente, *iv*.desenvolvimento social, *v*. desenvolvimento econômico, *vi*.arranjo institucional.

Após discussão ampla – pelo menos em tese – com a sociedade, os resultados de cada eixo temático constarão do diagnóstico do PDDI, ao que após constarão no resumo das propostas por ocasião de sua finalização.

Ressaltamos que o PDDI ainda é uma obra inacabada, não houve sequer o desembolso patrimonial do Estado para sua finalização e já se pode encontrar inconsistências, pois no momento que deveria estabelecer essencialmente planejamento, contem propostas de políticas setoriais que não se executam na seara de um PDDI.

Por ocasião do Congresso Nacional de Direito Constitucional em 2012 da UFMG, o Ministro Rezek mencionou que um dos grandes problemas do brasileiro é a infelicidade no transito e com a moradia. Nesse trabalho, cuidaremos de comentar apenas os eixos temáticos de ordenamento territorial e mobilidade.

5.4.1 Do ordenamento territorial (habitação)

Prevista na CF/88 como direito social, estabelecida tanto no Estatuto da Cidade quanto no Estatuto da Metrópole, a habitação é uma função pública de interesse comum que sofre diretamente os impactos da especulação imobiliária, pelo que se relaciona quase diretamente com o eixo tmático do *desenvolvimento econômicoe ambiental*. Por essa razão o ordenamento territorial voltado para a habitação não pode ser tratado em escala única.

O lugar da moradia e de seu ambiente se define por características específicas de cada pequena porção do território, razão porque não pode ser tratada igual e genericamente da forma que vem sendo no PDDI. Isso pelo fato de que a habitação é o lugar onde o cidadão projeta e convive com seus semelhantes mais próximos, onde define sua intimidade e sua vida privada. Portanto, para além de simplesmente projetar um modo de vida, o planejamento

metropolitano deve trabalhar para que a menor escala urbana possa se desenvolver com autonomia de maneira a se articular com diretrizes mais abrangentes.

Associamos as palavras de Boaventura de Souza Santos (1988) numa equação muito simples onde o espaço do indivíduo em menor escala deve se mesclar com a sustentabilidade ambiental em maior escala, pois que a autonomia da atuação coletiva é fator que determina a microlocalidade quando se cria no indivíduo um sentimento de pertença ao seu espaço.

Como no início deste trabalho, é a conjugação da *urbes* com a ideia de *polis*. A habitação não é somente a casa do indivíduo e de sua família, não é apenas o lugar de morar. A moradia faz parte de um contexto maior que é a rua, o bairro, a cidade, sua região e seu território. (DUTRA, 2010)

Resumidamente podemos encontrar através do PDDI o seguinte diagnóstico para o eixo do ordenamento territorial em relação às centralidades metropolitanas, cujos critérios definidores são divididos em dois. Num primeiro constam as centralidades que ofertam dois ou mais serviços públicos numa distância máxima de 500 mts. Nesse aspecto foram encontradas 6 centralidades metropolitanas:

- a. centro do Melo Viana em Cel. Fabriciano
- b. Canaã, Cidade Nobre, Cariru, Centro e Veneza em Ipatinga³⁷
- c. Outro critério é a simples existência de oferta de serviços públicos.
- d. Santana do Paraíso em Santana do Paraíso.
- e. Centro Norte em Timóteo.

Percebemos que esses diagnósticos apenas utilizaram a metodologia do Estudo das Regiões de Influências das Cidades (REGIC), do IBGE, 2008 que longe de estabelecer ideias de planejamento são apenas dados demonstrativos. Tudo isso para concluir que a legislação de ordenamento territorial nos Municípios que compõe a RMVA deve ser revista.

³⁷ Mostra de que o PDDI-RMVA padece de algumas inconsistências é a não identificação da necessidade do Bairro Bom Jardim em Ipatinga como necessário de incentivo para formação de centralidades. O bairro Bom Jardim é o mais antigo e um dos mais populosos de Ipatinga cuja falta de centralidade causa um aumento significativo do uso de fluxos e malha viária. Por outro lado, o Bairro Cariru, considerado de classe mais favorecida economicamente possuiu grande centralidade, inclusive com serviço de Defensoria Pública.

Para além dessas centralidades no que se refere à oferta de serviços públicos, o diagnóstico do PDDI – RMVA identificou que³⁸:

- a. existe maior concentração de espaços livres de uso público nas áreas centrais dos Municípios e uma ausência considerável na periferia;
- b. em Santana do Paraíso há um déficit de equipamentos de uso comunitário para fins de ensino;
- c. a maioria dos equipamentos de uso comunitário para recreação e lazer, bem como equipamentos de uso comunitário para fins de saúde e de alta complexidade encontram-se em Ipatinga;
- d. quanto ao déficit habitacional, Ipatinga ostenta maior debilidade, acompanhado de Coronel Fabriciano, Santana do Paraíso e Timóteo, onde a subnormalidade é fruto de ausência histórica de controle do uso e ocupação do solo.

Quando se calcula um déficit habitacional, este não se corrige apenas com a construção das casas necessárias. Um déficit habitacional é uma denúncia de lacunas na justiça social e no direito à cidade. A construção de casas não resolve o problema do indivíduo, o que resolveria é a universalização dos acessos aos serviços urbanos básicos. Por isso refutamos quaisquer tentativas de corrigir déficits habitacionais com construções de casas em áreas periféricas, pois quanto maior a distância física sem possibilidade de vencê-la, maior exclusão ocorrerá em relação à camada mais pobre da população.

Ainda nesse item um ponto interessante: Embora a maior concentração de subnormalidade se encontre em Ipatinga, o número significativo de loteamentos irregulares estão nas áreas centrais de Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso.

Demais disso, outra inconsistência, dessa vez legislativa, vem à tona. A Agência de Desenvolvimento Metropolitano recebeu por Lei Complementar a atribuição de orientar e fiscalizar a ocupação do solo em todo o colar metropolitano, mas em contrapartida, não tem poderes sancionatórios nestas localidades, vez que são restritos apenas às quatro cidades do AUVA. Logo, se de um lado ocorre um incentivo de ocupação em áreas periféricas ao

³⁸ Vol. 4 do Diagnóstico do PDDI-RMVA, p. 168.

AUVA, não se pode nada além de orientação e fiscalização e informação, o que por via reflexa faz nascer um sentimento de impunidade que incentiva ações irregulares.

Exemplo disso são loteamentos nas áreas rurais dos Municípios de Ipaba e Bom Jesus do Galho na localidade denominada Revés do Belém, onde existe um número considerável de construções irregulares que num futuro próximo trará problemas de ordem ambiental e econômica sem que a Agência Metropolitana possa acionar, nessas localidades, mecanismos de sanção por conta própria. Prática inversa ao discurso de gestão integrada. Acreditamos que a falta de poder de polícia na Franja Metropolitana³⁹ causará impactos de grande monta no AUVA em médio prazo.⁴⁰

5.4.2 Mobilidade

Se de um lado as centralidades foram identificadas, e no nosso sentir tão somente identificadas, também percebemos que na Região Metropolitana do Vale do Aço existe uma desigualdade nas condições de acesso aos serviços e equipamentos públicos essenciais à qualidade de vida.

É fato que a estrutura espacial da RMVA é essencialmente polarizada pelo núcleo central de Ipatinga, que por vezes inibe o surgimento de centralidades nas demais cidades do AUVA, razão pela qual o planejamento urbano do PDDI deverá, além de apenas indicar diagnósticos com base em pesquisas já realizadas e constante em dados de domínio público a exemplo do IBGE, buscar a desconcentração de atividades em um só polo. Trata-se de uma política de induzir localização de equipamentos e atividades de interesse comum em outras centralidades.

Por este motivo, o eixo mobilidade tem a missão de integrar intenções simétricas da busca de melhores meios de acesso à uma variedade de serviços da RMVA. As quatro cidades possuem em percentual, tomado da operação território versus ocorrência, menos núcleos de ensino particular médio e fundamental que um só bairro de Ipatinga, que é o Cariru, onde se concentra os principais estabelecimentos de ensino da região, o que além de dificultar o acesso causa um colapso na malha viária em horários determinados por exemplo.

³⁹ Franja Metropolitana são áreas próximas ao AUVA sem que efetivamente possam sofrer interferências dos órgãos da Agência de Desenvolvimento Metropolitano pelo fato de não se inserirem nos territórios destes Municípios.

⁴⁰ Vol. 4 do Diagnóstico do PDDI-RMVA, p. 137.

Assim, em razão de assimetrias no território, necessário também uma política integrada de mobilidade no Vale do Aço. O fortalecimento histórico de concentração de atividades e equipamentos em áreas específicas restringe sobremaneira a satisfação de uma maneira mais generalizada. Tudo isso se agrava quando se detecta precarização dos meios de transporte público, que no Vale do Aço é servido quase em sua totalidade por ônibus, em vista também do preço exorbitante dos serviços de taxi. Tal assimetria reflete no uso crescente do transporte privado que revela outro antagonismo, pois que um dos princípios do Estatuto da Metrópole e Mobilidade é exatamente o incremento e incentivo do transporte público.

De uma leitura dos diagnósticos até aqui apresentados, sem maior dificuldade podemos dizer que a concepção dos espaços públicos e sua concentração em áreas centrais incentiva o modo individual de transporte motorizado, o que de outro lado não incrementa o eixo sustentabilidade e meio ambiente.

Para que em médio prazo ocorra uma gestão eficiente de mobilidade urbana, as políticas públicas deverão reconhecer que se deve ampliar as condições de acessibilidade na população de baixa renda, ampliar e criar espaços de recreação e lazer no eixo ordenamento territorial para que se evite fluxo demasiado de pessoas para uma só localidade, integrar transporte intermunicipal e otimizar e racionalizar transporte de cargas. Para se ter uma ideia, a RMVA é cortada por uma ferrovia, que a despeito da grande circulação de carga entre os Municípios do AUVA não é usada a contento.

Uma alternativa para a questão da mobilidade é a criação de um Sistema Único de Transporte, que embora pudesse ser composto por várias empresas, seria concentrado para fins de coordenação. Esse sistema, a exemplo do que já se pensa implementar na Região Metropolitana de Belo Horizonte prevê a criação de uma rede integrada de transbordos, que uma vez localizada em pontos estratégicos e assistida por mecanismo de bilhetagem eletrônico – que já existe a mais de uma década no Paraná – serviria para aliviar e mitigar tempo de espera e ocupação das vias públicas, onde os usuários de determinadas linhas realizariam transbordos para a linha de maior capacidade, nos terminais dos bairros no momento em que a ocupação de veículos está mais acentuada. (ENHAN, 2010,p.160)

6. METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido por meio da pesquisa bibliográfica e documental, bem como dos dados estatísticos de domínio público. A proposta é realizar um estudo descritivo e, ao mesmo tempo, analítico, tendo como fonte alguns dados dos diagnósticos realizados no processo de elaboração do PDDI – RMVA.

A questão principal é compreender como é possível uma gestão territorial em regiões metropolitanas em vista do pacto federativo existente, bem como se os planos de regulação são capazes de cumprir no Vale do Aço, os anseios do discurso teleológico disposto na legislação federal e estadual, notadamente, no caso da RMVA as disposições da Constituição do Estado.

Para sanar este problema estabelecemos por objetivos: examinar as contradições jurídicas presente nesse instrumento de gestão integrada do território, frente aos óbices interpostos pela atual pacto federativo, consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Analisar os aspectos técnicos e questionar se o PDDI para a RMVA oferece instrumentos para a implantação de uma efetiva gestão integrada do território, especificamente o suporte jurídico que lhe dê sustentação; Examinar as saídas jurídicas oferecidas pela gestão por meio de arranjos institucionais e princípios de solidariedade metropolitana e se isso evitaria os chamados “territórios despactuados”.

Para responder aos objetivos desta pesquisa seguiremos as seguintes referências:

1. Pesquisa documental sobre PDDI, Plano Diretor, Colar Metropolitano, entre outros instrumentos jurídicos e técnico-administrativos para a gestão urbana, além das categorias correlacionadas, com base em documentos produzidos pelo poder público, mais especificamente a legislação federal e estadual, o PDDI e os Planos Diretores, além das normativas que regulam o território (Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Constituição do Estado de Minas Gerais e Constituição Federal e legislação infraconstitucional).
2. Para dizer do pacto federativo, direito urbanístico, regulação territorial, e competências materiais e legislativas, verifica-se variadas fontes, notadamente, Afonso, (2010) Barroso, (2015), Mendes (2010), Meirelles (2003), Domingues (2010), Bonavides (2001)

Para os conceitos de gestão integrada do território, formação histórica do território, território e territorialidades, utilizar particularmente os autores, Lefebvre, (2010), Castells (2009), Maricato (2001) Grau (2003) Saule Júnior (1997), Massey (2002), Santos (1988).

Tendo em vista que as fontes de pesquisa bibliográfica podem conter objetivos diversos, adotamos a apresentação das ideias dos autores durante todo o desenvolvimento da dissertação, ao longo dos capítulos.

7. CONCLUSÃO

No momento de concluir um trabalho de dissertação sobre planejamento urbano, ironicamente fica uma pergunta: Qual a cidade ideal para mim? E para você? Em que tipo de metrópole eu gostaria de viver? E você?

Chico Buarque já nos respondeu: *A cidade ideal dum cachorro tem um poste por metro quadrado, não tem carro... a cidade ideal da galinha tem as ruas cheias de minhoca. A barriga fica tão quentinha que transforma o milho em pipoca.* (A cidade ideal). De fato, a cidade que queremos é a cidade da nossa memória, das nossas relações com as pessoas, é a cidade que conheço e a cidade que me conhece. É a cidade que planejaram pra mim e porque minha, eu gosto.

E quando se fala em planejamento, a primeira ideia que se tem é o sinônimo de atos e decisões pelos quais se define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequencia. (SANT'ANA, 2015) Nessa toada, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço como instrumento de regulação urbana merece nosso respeito, nossas críticas e recomendações pelos seguintes motivos.

Hipoteticamente pode se tornar um precursor de direito urbanístico eficiente para regular o território (espaço) do AUVA, desde que não extrapole suas competências e nem permita que os demais Planos Diretores assim o façam na medida que:

- a. não demonstrou claramente onde pretende chegar, limitou-se a reproduzir dados constantes em base de domínio público, mas de igual modo ainda não houve finalização de seus trabalhos;
- b. por outro lado, sabemos que o PDDI é o primeiro passo para uma gestão integrada de territórios metropolitanos, uma vez que, após reconhecida a existência de uma região metropolitana, aos Municípios não foram concedidas competências isoladas para tratar questões que transcendem os limites de seu território. Isso porque a prestação das funções públicas de interesse comum decorre da própria descentralização política bem como da necessidade do Estado assumir funções administrativas para sua própria salvação em face da autonomia municipal ampla concedida pela CF/88.

Essa é uma questão interessante, uma vez que se de um lado o discurso é de preocupação com o cidadão da metrópole, por outro viés podemos perceber uma tentativa do Estado reaver seu poder no cenário federativo pós-constituição de 1988.

c. por essa razão, a própria Constituição Federal estabeleceu critérios de separação de competência. Aos Municípios a competência local e suplementar da legislação federal, aos Estados, mediante lei complementar, a gestão dos territórios metropolitanos com auxílio do PDDI. Assim, contrário do que se pensou, embora as regiões metropolitanas fiquem afastadas do pacto federativo, não há que assumir possibilidade de um erro no federalismo.

d. uma regulamentação urbana deve, além de caráter técnico e jurídico, reconhecer que em um território existem relações humanas que devem ser consideradas por ocasião de elaboração de um plano urbanístico, sob pena de não angariar respeito dos destinatários de suas normas e consequentemente criar um efeito inverso ao pretendido, pois que o Direito não é a única fonte produtora de relações sociais.

e. o espaço metropolitano é o espaço relacional do cidadão, onde o planejamento metropolitano deve resgatar a representação espacial adequada às diversas características comunitárias através de uma participação popular eficiente

Nos capítulos anteriores tentamos demonstrar que um Plano de Regulação que contenha tão somente força jurídica de orientação e cogência pode ser responsável pela ineficácia da política urbana no Brasil. Tentamos oferecer pistas do que pode se tornar um novo modelo de gestão metropolitana através do federalismo de cooperação e solidariedade dos entes federativos, inclusive com a formação de parcerias público-privadas e sistemas de consórcios, que há muito tempo já vem sendo utilizado em outras regiões metropolitanas a exemplo do Estado do Paraná. A parceria público privada no processo de gestão de território implica num redimensionamento das funções estatais na metrópole.

Por fim, entendemos que a solução dos problemas das regiões metropolitanas (ordenamento territorial, habitação, mobilidade) não dependa tanto ou tão somente de eleições destes ou daqueles governantes, mas de uma atuação direcionada e consciente do Poder Judiciário – assim como fez o STF na ADI 1842RJ – de modo a agir como freio e contrapeso quando falharem os demais poderes, seja por ação ou por omissão.

8. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALVES, Alaor Cefé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, 1981.
- AMBROSIS, Clementina de; MOREIRA, Mariana; AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. **O Estatuto da Cidade e o CEPAM**. In: MOREIRA, Mariana (Coord.).Estatuto da Cidade. São Paulo: CEPAM, 2001.
- ANTAS JR, Ricardo. **Território e regulação; espaço geográfico, fonte material e não formal do direito**. São Paulo: Fapesp, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2003.
- BARCELLONA, Pietro. **O egoísmo maduro e a insensatez do capital**. São Paulo: Icone, 1995.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo; os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**.5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 40.ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**.6.ed. Coimbra: Almedina, 1993
- CASTELLS, Manoel. **A Questão Urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- CLAVAL, Paul. **A geografia cultural**. Tradução de Luís Fugazzola Pimenta e Margareth de Castro Afeche Pimenta. 3. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007.
- CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001. v.1.
- COSTA. João Filho. Gestão de regiões metropolitanas; complexidades e desafios. <http://www.unilestemg.br/pddi/artigo.php?link=8/modelo-mineiro-de-gestao-metropolitana.2014> Pesquisa em 15/07/2015.
- COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1971.
- DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO Lúcia Valle (Coord.) **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.v.1.

DOMINGGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DUTRA, Heraldo Santos. Habitação digna como condição de moradia. *in* **Caderno metropolitano II; a (re) construção da RMBH. O papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável.** Belo Horizonte: SEDRU, 2010.

ENHAN, Eduardo. Perspectivas do transporte na RMBH *in* **Caderno metropolitano II; a (re) construção da RMBH. O papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável.** Belo Horizonte: SEDRU, 2010.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000

FERNANDES, Edésio. Organizador. **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios. *in* **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, n 207, p.5-19, 1997.

FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia brasileira.** Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GUIMARÃES, Cristiana Maria de Oliveira. **Novos Valores, velhas questões: o planejamento urbano em Governador Valadares,** 2009

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. *In*:. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas. Etc, espaço, tempo e crítica.** Nº 2 (4), VOL.1, 15 de agosto de 2007, ISSN 1981-3732, pp. 39-52. Disponível em http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf. Acessado em 04 de dezembro de 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2010.

LEITE, Carlos; DI CESARE, Juliana; AWAD, Marques. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Bookman, 2012.

MASSEY, Doreen B. **Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade.** Tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MEDAUAR, Odete (Coord.) Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10/07/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 6.ed. São Paulo: RT, 1994

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2ª ed. Petrópolis: vozes, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDONÇA, Juliana Dornelas Machado Flores de. **In Modelo mineiro de gestão metropolitana**. <http://www.unilestemg.br/pddi/artigo.php?link=8/modelo-mineiro-de-gestao-metropolitana>. 2014 Pesquisa em 10/12/2014.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 de setembro de 1989.

MONTE-MOR, R.L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M. L. (eds.), **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

MONTE-MOR, R. L. A cidade e o urbano. BRANDÃO, C. A. L. (org.) **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 (Coleção IEAT).

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo; COSTA, Heloisa S. M. **Ocupação do território e estrutura urbana**. In: PAULA, João Antônio de (Coord.). **Bio diversidade população econômica: uma região da Mata Atlântica**. Belo Horizonte: UFMG, CEDPLAR, 1997.

MUNFORD, Lewis. A cidade na história; suas origens, transformações e perspectivas. Tradução de Neil R. da Silva. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MOREIRA, Antônio Cláudio M.L. Plano diretor e função social da propriedade. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico; plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. Regulação Urbanística no Brasil Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção. In: **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUCCAMP, 2000.

SANT'ANA, Vanya. Planejamento. In **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana, in Falcão, J.de A. (org.) **Conflito de direito de propriedade e invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense. 1984.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. In **Revista de Ciências Sociais** n 24: Coimbra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa “O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica”, em: **Boletim da Faculdade de Direito**, Universidade de Coimbra, número especial em homenagem ao Prof. Dr. J.J. Teixeira Ribeiro, 1979, pp. 227-341.

SANTOS, Milton. **Desafio do ordenamento territorial: “O pensamento”**.Fotocópia do original, 1994.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. “Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método”. Em: **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção São Paulo, junho de 1997, n. 54, pp. 81-100.

SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico: ordenamento constitucional da política urbana e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33.ed.São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2000.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Federalismo. In Di Giovanni, Geraldo; Nogueira, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.