

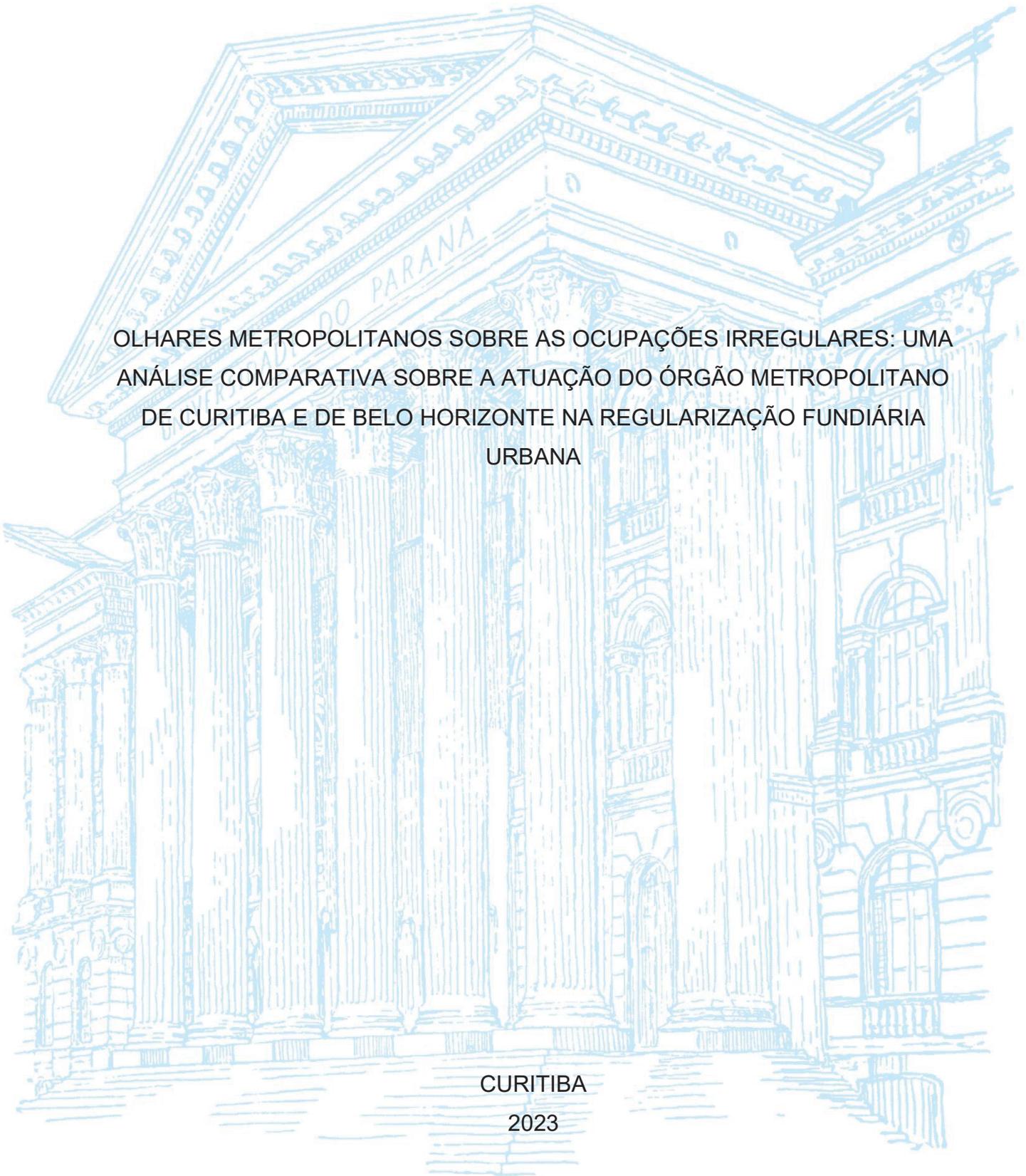
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MILLENA RIBEIRO DOS REIS

OLHARES METROPOLITANOS SOBRE AS OCUPAÇÕES IRREGULARES: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO
DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA

CURITIBA

2023



MILLENA RIBEIRO DOS REIS

OLHARES METROPOLITANOS SOBRE AS OCUPAÇÕES IRREGULARES: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO
DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestra em Planejamento
Urbano no Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Daniele Regina Pontes

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Reis, Millena Ribeiro dos

Olhares metropolitanos sobre as ocupações irregulares: uma análise comparativa sobre a atuação do órgão metropolitano de Curitiba e de Belo Horizonte na regularização fundiária urbana / Millena Ribeiro dos Reis. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano.

Orientador: Daniele Regina Pontes

1. Propriedade territorial – Curitiba (PR); 2. Propriedade territorial – Belo Horizonte (MG). 3. Regiões metropolitanas – Legislação. 4. Serviço público - Cargos e funções. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. III. Pontes, Daniele Regina. IV. Título.

Bibliotecário: Elias Barbosa da Silva CRB-9/1894



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **MILLENA RIBEIRO DOS REIS** intitulada: "**OLHARES METROPOLITANOS SOBRE AS OCUPAÇÕES IRREGULARES: UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**", sob orientação da Profa. Dra. DANIELE REGINA PONTES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 30 de Outubro de 2023.

Assinatura Eletrônica

07/11/2023 11:28:04.0

DANIELE REGINA PONTES

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

06/11/2023 17:26:59.0

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

13/11/2023 20:12:18.0

SIMONE APARECIDA POLLI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ)

CAMPUS CENTRO POLITÉCNICO - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 81530-990 - Tel: (41) 3361-3702 - E-mail: PPU@UFPR.BR

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 326332

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 326332

Dedico este trabalho aos meus amados pais, Leonel e Ambrosia, que me proporcionaram o privilégio de viver e de seguir a profissão que tanto amo.

Ao meu amado noivo, Raul, companheiro de conversas profundas e cúmplice de sonhos grandiosos.

AGRADECIMENTOS

Em um ano repleto de desafios, esta pesquisa só pôde ser concluída com o apoio incondicional de diversas pessoas.

Primeiramente, gostaria de expressar minha profunda gratidão aos meus pais e meus irmãos que, mesmo sem compreenderem completamente a natureza da minha pesquisa, tiveram paciência, entenderam minhas ausências e forneceram toda a força que eu precisava.

Aos meus colegas de trabalho, e em especial à equipe DPLAN da Comec – Anabelli, Andressa, Isabela, Jeniffer, João, Mateus Amado, Matheus Cabral, Raul e Ricardo –, agradeço por acreditarem na minha capacidade como coordenadora e por contribuírem para que meus dias fossem mais leves. Seu suporte foi fundamental para que eu pudesse concentrar meus esforços na pesquisa.

À minha amiga metropolitana Gabrielle Sperandio Malta, por viabilizar o intercâmbio entre as Agências de Curitiba e de Belo Horizonte, com troca de experiências valiosas que contribuíram essencialmente para a construção deste trabalho.

Agradeço também às equipes técnicas municipais e estaduais que colaboraram respondendo formulários e fornecendo dados, incluindo as prefeituras de Araucária (PR), Rio Branco do Sul (PR), São José dos Pinhais (PR), Confins (MG), Santa Luzia (MG) e Lagoa Santa (MG), bem como as autarquias Agência RMBH e Comec/Amep.

À minha orientadora, Professora Daniele Regina Pontes, meu profundo agradecimento por abraçar minha ideia e expandir minha visão para novos horizontes na pesquisa acadêmica.

Aos meus amigos, que sempre me incentivaram e me motivaram a chegar até aqui.

Ao Aslam, meu companheirinho em todas as madrugadas de trabalho.

Um agradecimento especial ao meu noivo e companheiro de profissão, Raul Gradovski, por me compreender, por ser meu ponto de equilíbrio e otimismo e por me incentivar a sonhar alto.

Por fim, expresso minha gratidão a Deus e à minha vida que, modéstia parte, tem sido muito melhor do que sonhei, graças a todos que fazem parte dela.

Que realidade amarga! Eu não
residia na cidade. Estava na favela. Na
lama, as
margens do Tietê (Jesus, 2019, p.
39).

Que vontade de morar numa rua
calçada e com luz elétrica. Mas as ruas
que eram
calçadas, iluminadas, eram para os
ricos
(Jesus, 1986, p 80).

Estamos diante de cidades em que a força de trabalho não teve a sua
necessidade de moradia atendida nem pelo mercado, nem pelo Estado (Maricato,
2019, n.p.).

RESUMO

Com o advento do Estatuto da Metrópole, Lei Federal 13.089/2015, é premente a reestruturação de uma gama de políticas de gestão do espaço metropolitano, sendo uma delas a regulação do uso e ocupação do solo. A regularização fundiária, interpretada como um instrumento corretivo para ocupações que fugiram do controle do planejamento urbano de municípios ou que foram consolidadas sob outros marcos da estruturação de ocupação de terras em tempos passados, é peça influente na gestão metropolitana. Nesta lógica, à luz das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs, preconizadas pelo Estatuto, e do adequado uso do solo urbano da Região Metropolitana de Curitiba – RMC, a presente pesquisa propôs investigar, por meio da metodologia qualitativa de natureza exploratória, o histórico de atuação e os desafios da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec, enquanto entidade autárquica de gestão, nos processos de regularização fundiária dos municípios integrantes da RMC, antes do surgimento da Lei Federal 13.465/2017 e após a mesma. A pesquisa compreendeu uma análise crítica das legislações afins, com o intuito de se identificar qual é o grau de atuação estadual nas políticas de regularização fundiária da região metropolitana por elas determinado, considerando a autonomia atribuída constitucionalmente aos municípios, e verificou, por meio da análise comparativa entre a RMC e a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, a existência de estratégias capazes de otimizar o desempenho do órgão metropolitano de Curitiba frente aos processos de regularização fundiária urbana, para além do usual instrumento de anuência prévia, visando a garantia do direito à moradia e do direito à cidade, ou no caso, à metrópole.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Região Metropolitana de Curitiba. Região Metropolitana de Belo Horizonte. FPICs. Estatuto da Metrópole.

ABSTRACT

With the advent of the Metropolis Statute, Federal Law 13.089/2015, there is a pressing need to restructure a range of metropolitan space management, being one of them the regulation of land use. Land regularization, interpreted as a corrective instrument for occupations that escaped municipal urban planning control or were consolidated under different land use frameworks in the past, plays a significant role in metropolitan management. In this context, in light of the Public Functions of Common Interest (FPIC) advocated by the Statute and the proper use of urban land in the Metropolitan Region of Curitiba, this research proposed to investigate, through qualitative exploratory methodology, the historical performance and challenges faced by the Coordination of the Metropolitan Region of Curitiba (Comec) as an autonomous management entity in the land regularization processes of the municipalities within the Metropolitan Region of Curitiba (RMC), both before and after the emergence of Federal Law 13.465/2017. The research involved a critical analysis of related legislation to identify the degree of state involvement in the land regularization policies of the metropolitan region, considering the constitutional autonomy granted to municipalities. It also examined, through a comparative analysis between the RMC and the Metropolitan Region of Belo Horizonte, the existence of strategies capable of optimizing the performance of Curitiba's metropolitan authority in urban land regularization projects, beyond the usual instrument of prior approval, to ensure the right to housing and the right to the city, or in this case, the metropolis.

Key-words: Landholding Regularization. Metropolitan Region of Curitiba. Metropolitan Region of Belo Horizonte. FPICs. Metropolis Statute.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – ESQUEMA DE COMPARAÇÃO ENTRE CONJUNTOS DIFERENTES A PARTIR DE UM MESMO ELEMENTO.....	27
FIGURA 2 – JANELA TEMPORAL PROPOSTA PARA A PESQUISA – TIMELINE ...	30
TABELA 1 ARRANJOS ESPACIAIS BRASILEIROS – AUs, RIDES E RMs (1973 - 2020)	47
FIGURA 3 – FASES DE CRIAÇÃO DAS RMS, RIDES E AUS.	47
FIGURA 4 – CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL ATUAL DA RMC	70
FIGURA 5 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COMEC DE ACORDO COM O DECRETO 698/1995	71
FIGURA 6 – PROPOSTA DE NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA GESTÃO DAS FPICs DA RMC	73
FIGURA 7 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA COMEC CONFORME SITUAÇÃO REAL.....	75
FIGURA 8 – CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL ATUAL DA RMBH E DO COLAR METROPOLITANO	84
FIGURA 9 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA AGÊNCIA RMBH DE ACORDO COM A LEI COMPLEMENTAR N° 107/2009	86
FIGURA 10 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA RMBH CONFORME SITUAÇÃO ATUAL.....	87
TABELA 2 – DOMICÍLIOS COM DÉFICIT HABITACIONAL REPONDERADO EM REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS.....	104
FIGURA 11 – OCUPAÇÕES IRREGULARES NA RMC NOS ANOS 2012 E 2019 ..	107
FIGURA 12– AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA RMBH EM 2019	111
QUADRO 1 - SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE AS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE E SEUS ASPECTOS DE GESTÃO	155
FIGURA 13 – ÁREAS DE INTERESSE DE MANANCIAS INCIDENTES NAS ÁREAS URBANAS MUNICIPAIS	184
TABELA 3 – CÁLCULO DAS ÁREA DE MANANCIAS INCIDENTES NOS MUNICÍPIOS DA RMC	185

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
Agência RMBH	- Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
AIERI	- Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu
AISO	- Área de Interesse Social
ALEP	- Assembleia Legislativa do Paraná
AMEP	- Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná
APA	- Área de Proteção Ambiental
Art.	- Artigo
AU	- Aglomeração Urbana
BH	- Belo Horizonte
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CDDM	- Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
CGM/RMC	- Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB-CT	- Companhia de Habitação de Curitiba
COHAPAR	- Companhia de Habitação do Paraná
COMDEVIT	- Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FDM	- Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Minas Gerais
FJP	- Fundação João Pinheiro
FPIC	- Função Pública de Interesse Comum
FNDU	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
GAEMA	- Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo
IBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	- Lei Complementar
Minas Reurb	- Programa Mineiro de Integração e Regularização Territorial

MPPR	- Ministério Público do Paraná
MZ-RMBH	- Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
NATE	- Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RMBH
n.p.	- Não Paginado
NUC	- Núcleo Urbano Central da RMC
NUIREF	- Núcleo Interinstitucional de Regularização Fundiária
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI	- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDI	- Plano de Desenvolvimento Integrado
PDUI	- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEDU	- Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano
PEHIS	- Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PIT	- Programa de Integração do Transporte
PL	- Projeto de Lei
Plambel	- Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PMDI	- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PR	- Paraná
PROSAM	- Programa de Saneamento Ambiental
PUC Minas	- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
REGIC	- Regiões de Influência das Cidades
REURB	- Regularização Fundiária Urbana
RIDES	- Regiões Integradas de Desenvolvimento
RM	- Região Metropolitana
RMBH	- Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
s.d.	- Sem Data
SEAD	- Secretaria de Estado da Administração
SEDE	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEDU	- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano

SEDRU	- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de Minas Gerais
SEPL	- Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SIGPROM	- Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba
SIMF MANANCIAIS	- Sistema Integrado de Monitoramento e Fiscalização do Uso e Ocupação do Solo das Áreas de Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba
SIRUS	- Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo
SISPEHIS	- Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná
STF	- Supremo Tribunal Federal
TJPR	- Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UF	- Unidade Federativa
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
USP	- Universidade de São Paulo
UTP	- Unidade Territorial de Planejamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 JUSTIFICATIVA	20
1.2 METODOLOGIA: PESQUISA URBANA COMPARADA APLICADA ÀS REGIÕES METROPOLITANAS	24
2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRO: DESAFIOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS PRINCIPAIS FASES DE CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	32
2.1 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO	33
2.2 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO	40
3 PLANEJAMENTO, ESTRUTURAS E POLÍTICAS METROPOLITANAS PARA GESTÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	51
3.1 O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO COMO ASSEGURADOR DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	51
3.2 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMC	61
3.2.1 Estrutura Organizacional da Comec	70
3.3 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMBH	77
3.3.1 Estrutura Organizacional da Agência RMBH	85
3.4 ARRANJOS SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS	88
4 AUSÊNCIA E PRESENÇA DO ESTADO NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL METROPOLITANA	93
4.1 A HABITAÇÃO COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA METRÓPOLE	93
4.2 CONTEXTO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL BRASILEIRA E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NAS METRÓPOLES DE BH E CURITIBA	99
4.2.1 Habitação Informal na Região Metropolitana de Curitiba	104
4.2.2 Habitação Informal na Região Metropolitana de Belo Horizonte	108
4.3 PRERROGATIVAS LEGAIS PARA A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO DE CURITIBA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	113
5 REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	119

5.1 TIPOLOGIAS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DE ABORDAGEM METROPOLITANA.....	119
5.2 O DIREITO À MORADIA E À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE ..	122
5.2.1 Política de regularização fundiária na RMC	123
5.2.2 Política de regularização fundiária na RMBH	136
5.3 ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTITUIÇÕES SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS	145
5.3.1 A visão dos entes municipais e metropolitanos sobre a atuação das autarquias metropolitanas nos processos de regularização fundiária urbana.....	157
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA METROPOLITANA: RESULTADOS E CAMINHOS A SEGUIR	165
REFERÊNCIAS.....	172
APÊNDICE 1 – ANÁLISE DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DE MANANCIAS SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	184
APÊNDICE 2 – FORMULÁRIOS APLICADOS AOS ÓRGÃOS METROPOLITANOS E MUNICÍPIOS DA RMC E RMBH	186

1 INTRODUÇÃO

A sociedade é identificada por processos e dinâmicas que se desenrolam no tempo e no espaço, e a leitura desses fenômenos pode ser recortada para análise no meio urbano e nos movimentos do seu crescimento disperso. Decorrente do aumento populacional e de falhas no planejamento territorial, a dispersão urbana acaba se traduzindo em ocupações irregulares, elementos fixos das cidades que trazem inúmeras implicações e demandas, tais como a busca pela moradia digna, principalmente sobre áreas desprovidas de condições urbanísticas adequadas para as populações em estado de necessidade. Segundo estudo do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2002, p. 33-34):

O assentamento residencial das populações de baixa renda nas metrópoles e cidades brasileiras permanece problemático, embora diferenciando-se nas configurações específicas de cada cidade, e apresenta em comum o fato de parcelas significativas da população não terem acesso a moradias ou habitarem em moradias adequadas. Entendemos que esta constatação representa um sinal de alerta, uma vez que, se nada mudar no que se refere ao atendimento habitacional das populações de baixa renda, veremos a reprodução do padrão periférico de expansão urbana e a multiplicação de favelas, verificada nas metrópoles e cidades submetidas a pressões habitacionais.

Percebe-se que os problemas de acesso à moradia digna estão estritamente relacionados aos estratos socioeconômicos mais baixos da população. À medida que cresce a quantidade da população segregada, é notável a distinção entre a “cidade formal”, aquela projetada em obediência às normas, seguindo requisitos considerados de “qualidade”; e a “cidade real”, aquela de fato existente e que, cercada por problemas e distorções, se mostra afastada da idealizada por lei.

De fato, a sociedade por muitas vezes é excludente e isso pode ser atribuído não somente aos cidadãos, mas principalmente aos gestores públicos e ao mercado que monopolizam o poder de ditar as regras da cidade. Henri Lefebvre (1969, p. 102-103), autor de “O direito à cidade”, apontava que a prática social no ambiente urbano tem sua dualidade constitutiva visto que, ao mesmo tempo que é integrativa, pois “procura integrar seus elementos num todo coerente”, é também desintegrante, uma vez que promove a segregação social através da viabilização de “guetos” e do próprio *zoning* (zoneamento), instrumento urbanístico constituinte dos planos diretores municipais, que significa separação ou segregação espacial.

As camadas de baixa renda encontram-se, na maioria das vezes, em uma irregularidade que, por não se enquadrarem em uma legislação que fixa padrões de qualidade urbanística irreais para uma sociedade socioeconomicamente desigual, nominamos como irregularidade fundiária, associada a profusos problemas sociais, resultantes também da negligência do próprio poder público.

A relação entre regulação urbanística, mercado imobiliário e exclusão socioespacial pode ser mais explícita em regiões metropolitanas. Sob a ótica das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs¹ e do adequado uso do solo urbano em um contexto de região metropolitana, principalmente no que concerne às questões ambientais, de mobilidade e de ocupação territorial, as irregularidades fundiárias, por menores que sejam, podem gerar conflitos metropolitanos quando impactam na efetividade de outras FPICs, como de mobilidade e meio ambiente.

Cabe ressaltar que as ocupações irregulares de baixa, média ou alta renda não são os únicos e nem os principais elementos geradores de conflitos urbanos e ambientais. Pelo contrário, apesar de gerarem certo grau de impacto, elas são produto do próprio planejamento excludente das cidades, que prioriza o modo capitalista de desenvolvimento urbano e metropolitano em detrimento do cumprimento do direito à cidade e à moradia digna aos seus habitantes. É nesse sentido que Maricato (2003, p. 158) afirma:

A tolerância pelo Estado em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por parte das camadas populares, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura.

Ou seja, o poder público que não prevê ou não faz questão de enxergar as ocupações, faz com que elas existam na condição de irregulares e em situações prejudiciais a si e à metrópole. Assim, insistindo na invisibilização dos irregulares, o planejamento urbano e metropolitano acaba gerando sua própria inviabilização.

¹ II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes; (Art. 2º, Lei Federal 13.089/2015, Estatuto da Metrópole).

Como método “curativo” para a irregularidade e como forma de readequação da norma surge a regularização fundiária, elemento da política urbana utilizado para estreitar a relação entre a “cidade real” e a “cidade legal”. Entretanto, a regularização é mais complexa do que parece, visto que o não cumprimento das legislações de uso e ocupação do solo é inerente ao processo de urbanização.

Dessa forma, compreender o fenômeno da irregularidade é fundamental para o desenvolvimento de políticas urbanas bem estruturadas que, não apenas forneçam a titularidade individual de propriedade preconizada pela Lei 13.465/2017, mas também que se adequem às características intrínsecas ao desenvolvimento urbano local e que viabilizem a provisão de serviços e infraestruturas essenciais para a efetivação do direito à cidade que, segundo Harvey (2014, p. 245), “[...] não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado”.

Sendo uma atividade reintegradora da cidade ao planejamento urbano e metropolitano a regularização incita uma análise da atuação do Estado, na posição de ente federativo, como integrador das políticas urbanas de interesse comum.

Dada essa responsabilidade, resgata-se como exemplo os trabalhos desenvolvidos na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Com o objetivo de promover a gestão integrada das FPICs, foi criado o Projeto Estruturador da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 2007, que contemplou ações estratégicas para uma gestão metropolitana ativa nas questões fundiárias, sendo uma delas a elaboração de planos de regularização fundiária ligados à posse e ao acesso à moradia para os municípios da RMBH. O resultado foi a finalização de planos de regularização fundiária para 29 dos 34 municípios que integram a RMBH, entre 2009 e 2010.

Em contrapartida, diferentemente das estratégias traçadas para a RMBH, a gestão da Região Metropolitana de Curitiba seguiu por uma linha mais rasa. Em 2006, a Comec publicou o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI, que teve como função principal ser um instrumento voltado a orientar e fomentar o desenvolvimento metropolitano. Este documento apresenta uma síntese das dimensões fundiárias e habitacionais existentes na RMC e inclui um tópico dirigido aos aglomerados subnormais e ocupações irregulares no qual, além de apontar dados numéricos, afirma a desigualdade social como um dos resultados da metropolização.

A distribuição de domicílio nessa condição nos municípios confirma a desigualdade social presente no processo de metropolização e reflete uma concentração espacial da carência, ou seja, onde é maior o tamanho da população, maior é a presença de domicílios em aglomerados subnormais em virtude da irregularidade da moradia. (COMEC, 2006, p. 136).

Apesar da contextualização, o documento não detalhou a regularização fundiária, dentro de suas linhas estratégicas para o desenvolvimento metropolitano. Essa ausência corroborou para que a Comec não participasse tão ativamente dos processos de regularização fundiária, fazendo com que muitos deles fossem executados sem considerar as propostas para a consolidação das FPICs. Parte dos processos de regularização fundiária que passam pelo conhecimento da Comec trata especificamente da FPIC ambiental, direcionada às áreas de interesse de manancial metropolitano, que possuem respaldo em legislações estaduais específicas de controle do uso do solo.

O fato deu margem ao crescimento de ocupações irregulares na RMC, uma vez que a maior parte dos municípios não possuem corpo técnico suficiente para implantar programas de fiscalização para dirimir o surgimento dessas ocupações e para elaborar políticas e planos que promovam a regularização como forma de mitigar os problemas advindos da segregação social promovida, também, pelo próprio poder público.

Reconhecendo a problemática, o Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR emitiu uma recomendação que poderá alterar significativamente o papel do órgão de gestão dos interesses comuns da Região Metropolitana de Curitiba, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec², junto aos municípios que a compõem, com a solicitação de que este órgão emita anuências para projetos de regularização fundiária urbana.

Neste sentido, alinhado à metodologia qualitativa, esta pesquisa propõe uma investigação acerca do histórico de metropolização brasileira e curitibana e seus impactos na problemática de habitação, bem como uma análise dos processos de regularizações fundiárias aprovados na RMC com o aval ou participação da Comec,

² É premente ressaltar que, desde o início de 2023 a Comec está passando por um processo de transição que deve durar um ano, a contar da aprovação da Lei Estadual n° 21.353, de 01 de janeiro de 2023, para se tornar a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP. Ambas as instituições são autarquias, entretanto, a principal diferença entre as duas é o fato de que a AMEP assumirá a gestão das outras regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento em todo o território do Estado do Paraná.

objetivando compreender a atuação do órgão e dos municípios ao longo dos anos, à luz das FPICs e, concomitantemente, realizar uma análise comparativa com a atuação de outro ente de gestão metropolitana brasileira que possui forte atuação na pauta: a Agência RMBH. A partir desse método comparativo, visa-se identificar possíveis estratégias que possam ser adotadas pela Comec para otimização de sua atuação nos processos de regularização fundiária promovidos pelos municípios da RMC, que possam promover o direito à cidade e à moradia digna, considerando as peculiaridades de cada caso e o arcabouço legal vigente.

1.1 JUSTIFICATIVA

Como justificativa para a relevância de se buscar o papel do estado, como ente federado, ante à irregularidade fundiária, cumpre-se reiterar que, apesar de não serem as mais relevantes, tais como as relativas às gerações de resíduos industriais, à poluição proveniente dos meios de transporte motorizados e às grandes obras geradoras de tráfego e de adensamento, as adversidades associadas às ocupações irregulares também podem gerar um impacto significativo não somente na qualidade de vida dos próprios moradores destas e no município em que estão inseridas, como também nos municípios limítrofes, muitos dos quais não estão preparados para sozinhos, definirem políticas públicas de solução para conflitos metropolitanos.

Um exemplo de impacto está relacionado à FPIC ambiental da RMC: considerando que 45,52% de seu território está inserido em área de interesse de manancial, sendo 32,44% das áreas urbanas municipais atingidas (consultar Apêndice A), é inevitável a existência de indústrias, de grandes empreendimentos comerciais e imobiliários e, em alguns casos, de ocupações irregulares que podem prejudicar a qualidade hídrica destinada ao abastecimento público dos habitantes dos 29 municípios metropolitanos.

Tal conflito, segundo Maricato (2000, p. 162), é provocado pela dinâmica de exclusão territorial e do conseqüente crescimento de assentamentos espontâneos, ou induzidos, em áreas ambientalmente frágeis, os quais podem estar envolvidos em duas problemáticas: a luta dos moradores já instalados nessas áreas contra um processo para retirá-los ou a consolidação dessas ocupações sem a devida regularização.

Fato é que cada município da RMC carrega particularidades, entretanto alguns não possuem interesse em propor políticas com dado enfoque, outros não as fazem por falta de corpo técnico, de meios para a fiscalização do crescimento dos assentamentos e de recursos destinados à provisão habitacional planejada e à condução de processos de regularização de áreas já consolidadas.

Neste sentido, a recomendação administrativa nº 3/2020 emitida pelo Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Paraná – MPPR, enfatizou que, à luz das FPICs da RMC, todos os municípios integrantes desta têm por obrigação encaminhar à Comec os processos administrativos referentes ao licenciamento de regularizações fundiárias urbanas para análise e emissão de anuência prévia (PARANÁ, 2020, p. 1-7).

Tal medida tomou como base, dentre outras normativas:

- a) o artigo 5º da Lei Complementar Federal 14/1973, que definiu como serviços de interesse metropolitano: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário;
- b) o artigo 3º da Lei Estadual 11.027/1994, que atribui à Comec a finalidade de promover a organização, planejamento e execução das FPICs da RMC;
- c) a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/2013 do Supremo Tribunal Federal (STF, ADI 1.842, 2013), a qual afirma que a integração metropolitana não é incompatível com a autonomia municipal e que o interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas aos Estados e aos municípios do agrupamento urbano;
- d) o artigo 10, da Lei Federal 13.465/2017, que estabelece a garantia de condições adequadas à moradia digna, ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem estar dos cidadãos;
- e) o disposto no artigo 30, inciso II, da Lei Federal 13.465/2017, que atribui ao Município a aprovação urbanística dos projetos de regularização fundiária, sem prejuízo de consultas prévias e de anuências dos demais entes da Federação que tenham interesse em regiões metropolitanas;

O MPPR (PARANÁ, 2020, p. 6-7) ainda foi categórico ao recomendar que a Comec indique condicionantes, restrições e proibições nos processos de

regularização, sendo que a inobservância da aprovação pelo órgão implicará na nulidade de seus licenciamentos ambientais e urbanísticos.

Entende-se que ocupações irregulares são singulares e que devem ser estudadas não apenas na escala regional, mas também local. Porém, o documento emitido pelo MPPR tornou-se um ato argumentativo fundamental para deixar clara a necessidade da presença do Estado frente aos procedimentos de regularização fundiária urbana dos municípios de uma região metropolitana.

Após a homologação da Lei Federal 13.465/2017, sobre Regularização Fundiária, e a recomendação nº 3/2020-MPPR, ainda que incipiente, é crescente o número de municípios que recorrem à assessoria dessa autarquia, porém a mesma ainda exerce limitado encaminhamento acerca do tema em virtude de suas atribuições e da capacidade de resposta frente à numerosa e complexa demanda.

Além disso, diferentemente da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, por exemplo, a Comec, dentro de seu Plano de Desenvolvimento Integrado de 2006, não incluiu este tema como diretriz estratégica para o desenvolvimento metropolitano e, por mais que apresentasse diversas tentativas, ainda não conseguiu instituir a estrutura de governança interfederativa com o compartilhamento de responsabilidades entre entes estaduais e municipais, conforme estabelecido no Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015, corroborando para que a autarquia não participasse tão ativamente nos processos de regularização fundiária dos municípios.

Ademais, com a elaboração do estado da arte da presente pesquisa, notou-se que produções científicas referentes à atuação dos estados nos processos de regularização são escassas e que a maioria aborda ocorrências em que apenas o papel dos municípios é predominante, ou seja, há pouca investigação da atuação das entidades metropolitanas.

Portanto, indaga-se: em quais casos e como é possível o órgão metropolitano compor, com outros entes, a promoção da política de regularização fundiária na RMC, viabilizando o direito à cidade e à moradia digna, de acordo com as legislações ou propondo normas que respondam aos problemas existentes, sem que essa ação descaracterize a atribuição dos municípios e as necessidades socioculturais e identitárias das ocupações?

Logo, é premente a discussão de melhores estratégias para o estabelecimento de políticas de regularização fundiária metropolitanas, dada a

latência das FPICs e o aprimoramento do suporte que o órgão metropolitano poderá dar aos municípios e à população em tais processos, seja por meio da instituição de planos específicos de regularização fundiária, por meio de assessoramento direto em políticas municipais, pelo estabelecimento de parâmetros básicos em conformidade com as singularidades dos assentamentos e das municipalidades, pela simples continuidade da emissão de anuências prévias ou ainda, pela adoção de outras políticas que serão estudadas nesta pesquisa.

As estratégias aqui encontradas poderão servir como referências para a gestão de outras regiões metropolitanas do Brasil e para futuras pesquisas acadêmicas mais aprofundadas no tema.

Deste modo, tem-se como objetivo geral da presente pesquisa a análise da atuação da Comec, em comparação à Agência RMBH, frente aos processos de regularização fundiária urbana, a fim de se identificar os desafios a serem enfrentados pelo órgão após o acatamento da recomendação administrativa do MPPR, e investigar possíveis diretrizes que estabeleçam o grau de interferência desta autarquia em tais processos, garantindo o atendimento das FPICs e, ao mesmo tempo, o direito social à cidade e à moradia digna para a população beneficiária.

Mais especificamente, objetiva-se realizar uma análise, primeiramente, acerca do processo de metropolização institucional e de criação das regiões metropolitanas brasileiras, incluindo a análise comparativa entre as regiões metropolitanas de Curitiba e de Belo Horizonte, no âmbito de suas estruturas organizativas, leis, políticas e planos adotados, com enfoque nos desafios das ocupações irregulares, a fim de compreender diferenças e semelhanças entre as duas instituições que podem intervir em como os municípios e as próprias autarquias enxergam sua atuação.

Com isso, aprofundando mais a ótica no objeto de estudo desta pesquisa, que é a Região Metropolitana de Curitiba e o seu órgão metropolitano de gestão, objetiva-se também levantar os processos de regularização fundiária na RMC analisados pela Comec antes da Lei 13.465/2017 e após a homologação da mesma, para identificar os impactos desta legislação sobre a metrópole; avaliar o histórico de atuação dos órgãos metropolitanos de Curitiba e de Belo Horizonte frente à moradia como FPIC e às ocupações irregulares, por meio de documentos do acervo técnico das autarquias metropolitanas, de publicações científicas, de planos e legislações federais, estaduais e municipais relativas à matéria; e entender o ponto de vista de atores municipais e

estaduais acerca da atuação desses entes, com o objetivo de mensurar o grau de influência que a entidade metropolitana exerce sobre os procedimentos de regularização fundiária. Diante disso, visa-se levantar elementos que aproximem a atuação da Comec aos problemas existentes, de forma a auxiliar tanto a própria autarquia quanto os Municípios da RMC na efetividade dos processos de regularizações fundiárias urbanas.

1.2 METODOLOGIA: PESQUISA URBANA COMPARADA APLICADA ÀS REGIÕES METROPOLITANAS

Para refletir acerca da intensidade da relação entre a regularização fundiária, como função pública de interesse comum, e a estrutura interfederativa, tendo como plano de fundo a Região Metropolitana de Curitiba, nesta pesquisa adotou-se a metodologia qualitativa, contemplando a revisão de obras de autores que abordam criticamente a realidade metropolitana e o papel do estado, enquanto ente federado, e marcos legislativos federais relativos à matéria.

Além disso, para entender de que forma a FPIC de moradia foi incorporada ao planejamento e gestão metropolitana brasileiros ao longo do tempo, mais especificamente relativos à Regularização Fundiária Urbana, adotou-se o método comparativo de pesquisa, analisando-se a atuação de duas instituições metropolitanas brasileiras, sendo elas: a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec e a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, componentes de duas Regiões Metropolitanas instituídas pela mesma Lei Federal, em 1973, de onde fazem parte 29 e 34 municípios, respectivamente.

A pesquisa urbana comparada permite estabelecer relações entre diferentes cidades e regiões, possibilitando a compreensão de processos gerais associados ao modo capitalista de produção, dinâmicas específicas da economia, valores e aspectos políticos. Além disso, a comparação é um procedimento metodológico que pode ser útil para a pesquisa, desde que seja adotada com os cuidados necessários para respeitar os caminhos do pensamento atinente a cada um deles.

Para contextualizar a pesquisa comparativa, importa-se destacar que essa abordagem tem origem no campo da Sociologia com Durkheim e Weber e, posteriormente, também passou a ser adotada na antropologia, conforme afirma Franco (2000). A comparação tem como base a análise de semelhanças e diferenças,

priorizando investigar contrastes e responder “como”, “por que” e “o que” pode ser comparado, sendo que, de acordo com Schneider e Schmitt (1998), para isso é necessário definir elementos comparáveis como recortes no tempo e no espaço.

Conforme exemplificam Lakatos e Marconi (2003, p. 107):

Ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Constitui uma verdadeira "experimentação indireta". É empregado em estudos de largo alcance (desenvolvimento da sociedade capitalista) e de setores concretos (comparação de tipos específicos de eleições), assim como para estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e quantitativos (taxa de escolarização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos). Pode ser utilizado em todas as fases e níveis de investigação: num estudo descritivo pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura (regime presidencialista americano e francês); nas classificações, permite a construção de tipologias (cultura de folk e civilização); formalmente, a nível de explicação, pode, até certo ponto, apontar vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes.

Pelo tipo de aplicabilidade do método comparativo, é possível trazê-lo do contexto da Sociologia para o estudo urbano aplicando-o, por exemplo, à uma análise sobre o modo de vida urbano e rural de um município, sobre o crescimento urbano entre cidades, sobre as diferenças no planejamento urbano entre diferentes gestões de governo, dentre outras.

Dessa forma, será aplicada a metodologia comparativa qualitativa para compreender as dinâmicas urbanas e metropolitanas e a atuação das regiões metropolitanas de Curitiba e de Belo Horizonte no contexto do cenário de direito à cidade e à moradia digna por meio da regularização fundiária urbana.

Nesse sentido, Sposito (2016, p. 33), defende que “a compreensão de algo, a partir da comparação, requer a adequada seleção do recorte do que será analisado”, ou seja, depende da seleção do objeto da pesquisa e do problema sobre o qual o pesquisador se debruçará.

No caso da pesquisa ora apresentada, o objeto da pesquisa é a Região Metropolitana de Curitiba, e o problema a ser investigado é como o órgão de gestão metropolitana deve atuar frente à regularização fundiária urbana no espaço metropolitano, utilizando como interposto de comparação a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Na pesquisa urbana comparada Sposito (2016, p. 33-39) se debruça sobre cinco esquemas de comparação que podem ser utilizados, dentre outros existentes

no campo das ciências sociais. Esses esquemas são representações possíveis de comparação e podem ser combinados em uma mesma pesquisa, em etapas simultâneas, caso seja necessário verificar qual deles oferecerá mais elementos para se compreender o objeto em tela, ou em momentos subsequentes da mesma investigação científica.

No esquema 1, estuda-se espaços, dinâmicas ou fatos diferentes entre elementos semelhantes que pertencem a conjuntos diferentes. No esquema 2, a análise compreende todos os elementos que compõem uma realidade, em suas articulações internas, buscado identificar quais são centrais e quais exercem papéis secundários para explicar o espaço, a dinâmica ou o fato (Sposito, 2016, p. 34).

A partir do esquema 3, é definido um dado processo que será estudado tomando como base suas diversas dinâmicas (elementos diferentes) em contextos socioespaciais semelhantes. Para exemplificar, Sposito toma como exemplo o estudo do processo de segregação em uma cidade, aplicando-o a uma favela, em outro caso, a um loteamento de acesso controlado e, em um terceiro ambiente, a um shopping center (Sposito, 2016, p. 35).

Já, a comparação entre conjuntos diferentes, como cidades que desempenham uma atuação diversa ou indústrias de diferentes segmentos, a partir de um mesmo elemento, está representada no esquema 4. Segundo Sposito (2016, p. 36), deve ser previamente selecionado o elemento, ou elementos, que possibilitarão reconhecer como dado processo se estabelece em realidades distintas. A autora exemplifica:

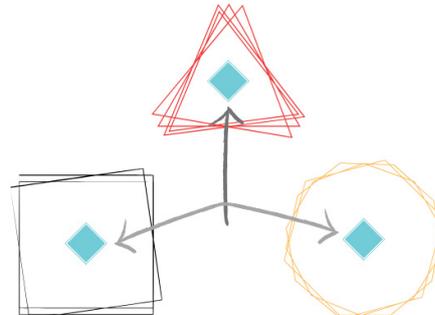
Assim, a compreensão do papel do centro como elemento central da estruturação do espaço urbano pode se dar a partir da comparação entre uma metrópole e uma cidade local ou entre cidades de mesma importância com formações sociais completamente diferentes entre si. Do mesmo modo, a título de exemplo, poder-se-ia comparar como se constitui historicamente a relação entre capital fixo e capital variável no âmbito das relações de produção em um dado ramo da atividade industrial (Sposito, 2013, p. 36).

Por fim, o esquema 5, trata-se de um estudo que compara fatos, grupos sociais ou dinâmicas semelhantes de diferentes períodos da história, objetivando a compreensão do que é intrínseco ao objeto em análise.

Com base nas explicações de Sposito (2016), o modelo que mais se enquadra na presente pesquisa, e o que predominará ao longo do texto, é o esquema 4, haja vista que a compreensão do processo de regularização fundiária urbana no cenário metropolitano pode se dar por meio da comparação entre duas regiões metropolitanas

com importância semelhante, mas com realidades sociais e institucionais, em certo grau, diferentes entre si (figura 1).

FIGURA 1 – ESQUEMA DE COMPARAÇÃO ENTRE CONJUNTOS DIFERENTES A PARTIR DE UM MESMO ELEMENTO



FONTE: Adaptada de Sposito (2016).

O método de comparação aqui adotado não objetiva enxergar as diferenças entre as duas RMs como sinônimos de desigualdades, mas sim como qualidades que as distinguem, e será de fundamental importância para apreender os ritmos e ações que levaram as regiões metropolitanas de semelhante importância e grau de complexidade a desenvolverem níveis de atuação na promoção do direito à moradia digna através da regularização fundiária de modos diversos e em momentos distintos, como forma de compreender as duas realidades.

Sendo assim, o foco principal da pesquisa, a Comec, é uma autarquia de gestão e planejamento das Funções Públicas de Interesse Comum RMC que nunca descontinuou seus trabalhos desde que fora criada, em 1974, mas que ainda não instituiu seu modelo de Gestão Plena nos moldes do Estatuto da Metrópole (LF 13.089/2015), não dispondo, ainda, de uma estrutura governança interfederativa completa e de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI necessários ao pleno desenvolvimento das FPICs metropolitanas que atendem uma população de quase 4 milhões de habitantes.

Tendo em vista que o objetivo não é encontrar arranjo metropolitano igualável ao da RMC, mas sim de compreender outra experiência que traz maneiras e resultados diferentes de enfrentar problemas um tanto comuns, o interposto de comparação é a Agência RMBH, instituída em 2009, treze anos após o encerramento das atividades de sua antecessora Plambel, escolhida por possuir atribuições e estrutura organizacional/funcional semelhantes às da Comec e pela relação interinstitucional entre elas, mas que, ao contrário desta, já faz parte de um arranjo

interfederativo democrático de coordenação metropolitana que, segundo Costa *et al.* (2018, p. 35), é pioneiro dentre as RMs do país, instituído em 2006, envolvendo uma estrutura que une estado e municípios para deliberações de interesse comum, inspirando o Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015.

A RMBH cumpriu, neste sentido, os requisitos necessários para a estruturação da governança interfederativa, prevendo, segundo Aragão (2018, p. 14), “a descentralização da decisão e a participação dos municípios e de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e gestão metropolitano”. A Agência RMBH já elaborou o seu plano metropolitano, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, que está passando por uma atualização que será encaminhada à Assembleia Legislativa de Minas Gerais para aprovação.

Além disso, desde o início de suas atividades, a Agência presta auxílio aos municípios, através da promoção de capacitações técnicas e acompanhamento dos procedimentos de regularização fundiária urbana a serem implementados pelos municípios metropolitanos.

Segundo Schneider e Schmitt (1998), no método comparativo é necessário definir elementos comparáveis como recortes de tempo e espaço. Para atingir esse objetivo na pesquisa, primeiramente, foi realizado um resgate histórico dos entes metropolitanos das duas Regiões Metropolitanas em análise, para compreender como esses contextos impactaram na continuidade (ou descontinuidade) e intensidade de suas atuações ao longo dos anos.

Em seguida, foram analisadas as estruturas organizativas e administrativas das duas instituições metropolitanas, identificando suas atribuições, organograma funcional e o quadro técnico das instituições em relação a abrangência territorial e populacional.

Na sequência foi realizada uma abordagem sobre a produção habitacional e seus desdobramentos na conformação do espaço informal das metrópoles de BH e Curitiba, materializado nas ocupações irregulares.

Por fim, dedicou-se a uma análise das políticas públicas adotadas pelas duas instituições, direcionadas à questão da regularização fundiária, comparando os principais elementos propositivos destas e as formas de atuação das entidades, considerando o cenário de irregularidade fundiária nos territórios em que atuam.

A análise prévia e o levantamento de programas, políticas e ações promovidas por ambas as instituições foram realizadas à partir da investigação de marcos

regulatórios estaduais, fontes secundárias, planos metropolitanos, autores que versam sobre o tema e formulários aplicados a agentes técnicos que atuam diretamente nessas e em prefeituras integrantes das RMs, a fim de se identificar como essas entidades metropolitanas agem, qual é seu grau de atuação perante a matéria e como seu trabalho é percebido sob a ótica estadual e municipal.

No caso da Região Metropolitana de Curitiba, também faz parte da coleta de informações a observação participante, a partir da inserção da autora enquanto servidora alocada no Departamento de Planejamento da Comec, combinada ao levantamento quantitativo contemplando, por exemplo, o número de áreas irregulares existentes, o número de municípios que demandaram auxílio, quantitativo de funcionários e o número de processos já analisados pela autarquia nos últimos anos.

Em relação aos formulários direcionadas às instituições metropolitanas e aos municípios, foram escolhidos profissionais que atuam diretamente com as demandas relativas aos processos de regularização fundiária urbana, geralmente atribuídos aos departamentos responsáveis por análises de projetos de parcelamento de solo e de empreendimentos habitacionais. Os resultados dos formulários integram a análise comparativa.

A estratégia de escolha de municípios para as entrevistas se deu de forma diferente em cada Região Metropolitana. No caso da Região Metropolitana de Curitiba, tendo em vista que a atuação da Comec ainda é incipiente nos processos de regularização fundiária urbana nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, buscou-se selecionar municípios que possuem entendimentos diferentes sobre a intervenção metropolitana em tais processos.

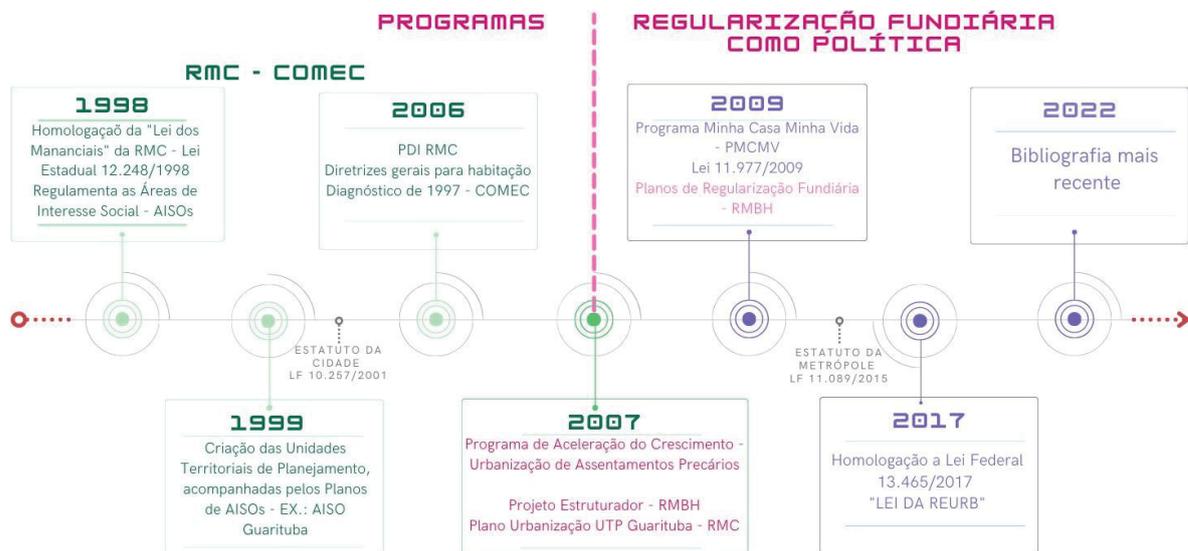
Por outro lado, no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte, considerando que a gestão metropolitana possui maior tempo de atuação nestes processos, a abordagem de escolha foi diferente, principalmente porque o apoio do ente metropolitano frente à essa demanda já se encontra consolidado o suficiente, para que seja amplamente aceito por todos os Municípios que compõem a RMBH. Deste modo, a própria Agência RMBH (2022b) sugeriu os municípios para a entrevista, considerando a quantidade de demandas e o apoio por eles requisitado ao longo dos anos.

Para as análises bibliográficas e documentais, pensou-se em uma janela temporal pré-estabelecida entre 2009 e 2020, sendo 2009 o ano em que foi sancionada a Lei Federal nº 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa

Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 2015 o ano em que foi instituído o Estatuto da Metrópole pela Lei Federal 13.089/2015; 2017 o ano em que foi homologada a Lei Federal 13.465/2017; e 2022, ano relativo às pesquisas e dados mais recentes acerca do tema, conforme levantado no estado da arte da pesquisa. Importa destacar que a regularização fundiária existia antes mesmo dos marcos legais supracitados, no entanto, estas leis a estabeleceram como política, atribuindo responsabilidades aos Municípios, Estados e à União.

No caso da atuação específica da Comec, foram analisadas, também, políticas e ações anteriores à 2009, pois os planos de desenvolvimento integrado da RMC, contendo algumas abordagens no âmbito habitacional foram elaborados em 1978 e 2006, e nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, a Lei Estadual nº 12.248, sancionada em agosto de 1998, já previa a instituição de Áreas de Interesse Social – AISO em Zonas de Urbanização Consolidada, com o intuito de facilitar a promoção de habitações de interesse social e de regularização fundiária, esse instrumento foi aplicado na UTP do Guarituba – Piraquara (PR), que contém uma das maiores ocupações irregulares da RMC.

FIGURA 2 – JANELA TEMPORAL PROPOSTA PARA A PESQUISA – TIMELINE



FONTE: Elaborado pela Autora (2022).

Em virtude dos argumentos apresentados, a escolha da abordagem metodológica objetiva identificar quais situações demandariam intervenção da Comec e qual seria o grau dessa atuação na regularização fundiária urbana da RMC, tomando

como base as características e resultados de ações realizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte

O trabalho está organizado em cinco capítulos. Este primeiro, introdutório, trouxe brevemente à tona a compreensão sobre a irregularidade fundiária dentro do ordenamento territorial local e metropolitano e quais estratégias de regularização fundiária o Estado tem adotado para corrigir ou mitigar as problemáticas que permeiam a cidade informal, com ênfase no contexto de regiões metropolitanas e dedicou-se ao detalhamento da metodologia de pesquisa e do método aplicado.

No segundo capítulo, discute-se o processo histórico de metropolização institucional no Brasil e as principais fases de criação das regiões metropolitanas, compreendendo-se a dinâmica e grau de atuação da União, estados e municípios ao longo dos anos por meio de marcos legais brasileiros.

Compreendido o processo de criação das RMs, no terceiro capítulo discute-se, mais profundamente, como esse processo vem se consolidando nas Regiões Metropolitanas de Curitiba e de Belo Horizonte, visando a compreensão de seus objetivos enquanto órgãos de gestão metropolitanos, atuações frente às FPICs e suas estruturas organizativas. Neste capítulo inicia-se a aplicação do método comparativo que irá se estender também para os dois últimos capítulos.

O quarto capítulo se dedica a compreender a questão da habitação como FPIC metropolitana e como foi o processo de produção da habitação informal nas duas regiões metropolitanas. Ao final deste capítulo é apresentado o arcabouço legislativo existente que fornece prerrogativas para a atuação do órgão metropolitano de Curitiba nos processos de regularização fundiária urbana.

Por fim, o capítulo 5, à luz dos planos e políticas adotados e da visão de atores municipais e metropolitanos, dedica-se a construir reflexões sobre o que as diferentes posturas das duas RMs significaram para o agora, de modo a entender se o que de fato foi construído ainda se mantém ou foi reformulado, a fim de identificar as demandas atuais e os possíveis caminhos que poderão ser seguidos pela Comec na gestão integrada da RM de Curitiba.

2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRO: DESAFIOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS PRINCIPAIS FASES DE CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Este capítulo analisa, especialmente, o panorama histórico da metropolização brasileira a partir do fenômeno de intenso processo de urbanização do país que provocou a criação das primeiras Regiões Metropolitanas, debruçando-se sobre aspectos legais e institucionais para compreender os arranjos espaciais que estão sendo conformados ao longo dos anos e os principais desafios nos modos de planejamento e gestão que lhes foram atribuídos nas três fases de criação das RMs ocorridas no Brasil.

Conceitualmente, é importante destacar que os arranjos espaciais podem ser classificados em três categorias: Regiões Integradas de Desenvolvimento – Rides, Aglomerações Urbanas – AUs e Regiões Metropolitanas – RMs.

De acordo com Costa e Tavares (2020, p. 1), as Rides são regiões criadas por meio de leis federais complementares que envolvem municípios pertencentes a mais de uma Unidade Federativa – UF estadual e são criadas pela União. Por outro lado, conforme o artigo 2º, da Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, a AU e a RM são assim definidas:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

[...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei 13.683, de 2018) (BRASIL, 2015).

Além disso, apesar de não estar claro nas definições supracitadas, de acordo com o Art. 25, §3º, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), as AUs e RMs são constituídas e geridas pelos Estados, por meio de leis complementares estaduais e compreendem municípios de uma mesma UF. Segundo Costa e Tavares (2020, p. 1), estas duas têm como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Entretanto, o que difere a RM da AU é que a primeira compreende uma das quinze metrópoles brasileiras que, de acordo com Regiões de Influência das Cidades – Regic (2018, p. 11), são centros urbanos que influenciam, sozinhas ou em conjunto e simultaneamente, todas as outras cidades existentes do país, compreendendo uma ampla área de influência que cobre todo o território brasileiro, inclusive com pontos de sobreposição³. Esta definição corrobora com a definição expressa no art. 2º da Lei 13.089/2015:

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Importa-se destacar que a conurbação⁴ não é uma regra para a definição da região metropolitana, para sua conformação basta existir grande influência de um município sobre os seus limítrofes. Essa influência pode ser econômica, política, social, cultural e/ou ambiental, por exemplo.

Embora nem todos os três arranjos espaciais sejam caracterizados como metropolitanos, compartilham de problemas comuns advindos do fato de se espacializarem para além dos limites de um único município e, no caso das Rides, também sobre mais de um estado. No entanto, este capítulo se debruçará, especificamente, sobre os aspectos inerentes às Regiões Metropolitanas – RMs, tendo em vista o estudo de caso e o objeto principal da presente pesquisa, que têm como cenário regiões metropolitanas.

2.1 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

A expressão “região metropolitana” que, para facilitar a leitura desta pesquisa, também será aqui chamada de “RM”, foi citada pela primeira vez na legislação

³ As Metrópoles se subdividem em três níveis: a) Grande Metrópole Nacional – São Paulo/SP, com 21,5 milhões de habitantes em 2018; b) Metrópole Nacional – Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ, com 3,9 milhões e 12,7 milhões de habitantes, respectivamente; e c) Metrópole: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e Manaus/AM (REGIÕES..., 2018, p. 11).

⁴ área entre municípios que possui alto grau de urbanização consolidada capaz de dificultar o reconhecimento dos limites físicos entre cada um dos municípios.

brasileira por meio do texto da Constituição Federal de 1967, mais precisamente no Art. 164, §10, o qual dava prerrogativa à União para a instituição dessas regiões que seriam formadas por municípios de uma mesma unidade federativa visando o compartilhamento de serviços comuns, independentemente de seu vínculo administrativo.

No entanto, o fenômeno da metropolização é mais antigo, derivando do processo de urbanização e da intensidade de fluxos migratórios campo-cidade que ocorreram na década de 1950 em torno das principais capitais do país, consolidando regiões urbanas que se comportavam como uma única cidade. Ou seja, a metropolização ocorreu no momento de maior complexidade de urbanização das metrópoles.

Importa ressaltar que, conforme Firkowski e Moura (2001, p. 31), a criação das Regiões Metropolitanas não se deu de forma isolada no Brasil, ela fez parte de um movimento que já vinha ocorrendo em outros países. Explica Monte-Mór (2006, n.p.) que no período entre as grandes guerras, pr

incipalmente nos Estados Unidos, o intenso crescimento urbano-industrial produziu grandes concentrações humanas e funcionais diferentes no meio urbano, o que foi denominado como “mosaico urbano”: uma justaposição de tipos de usos do solo variados conformando algo que se distinguia consideravelmente da cidade tradicional, conhecida também como aglomeração metropolitana.

De acordo com Silva (2012, p. 33), esse período, marcado por transformações no capitalismo, provocou a instalação de multinacionais na Ásia e na América Latina, caracterizando uma nova fase de industrialização dessas regiões. Para Monte-Mór (2006, n.p.) a expansão do espaço metropolitano, advinda dessa intensa industrialização, e a conseqüente urbanização, influenciaram grandemente os países centrais no pós-guerra e serviram para fortalecer a hipótese da centralidade urbano-industrial nos espaços urbanizados.

Segundo Monte-Mór (2006, n.p.), a influência que provocou a expansão extensiva do espaço urbano também chegou nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, que assistiu à proliferação das periferias urbanas precárias extrapolando o perímetro das metrópoles, concentrando áreas de sub-habitação e de ausência de serviços urbanos e sociais básicos. Nesta mesma linha, Vaccari (2018, p. 56) argumenta que o crescimento urbano evidenciou carências nas áreas de habitação, transporte e infraestrutura básica e que o fluxo migratório da população acentuou

problemas urbanos, que demandaram novos empregos, ficando comprovado que os limites das jurisdições não coincidiam mais com a sua área de influência econômica. Estava claro que os municípios não poderiam mais tratar de seus desafios isoladamente.

A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar território maior que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional (Ipea, 2011, p. 3-4).

Portanto, a metropolização passou a ser um fenômeno multifuncional que explica a dinâmica urbana que extravasa a dimensão territorial de uma metrópole (ou unidade urbana), abrigando milhões de habitantes e sendo capaz de se relacionar economicamente com inúmeras outras cidades. Entretanto, também nutre e evidencia diversos problemas e carências sociais, econômicas e ambientais. Assim, o fenômeno consiste em um processo de integração de territórios a partir da cidade-polo, onde se compartilham interesses e dificuldades comuns.

Em meados da década de 1950, como uma primeira fase de reconhecimento do fenômeno do extravasamento de cidades englobando o cenário regional, ainda que restritos às propostas de caráter físico-urbanísticas, os planos diretores incluíram em seus escopos as preocupações econômicas e administrativas, como bens públicos e serviços de caráter social, ampliando a visão do urbanismo para compreender, também, a problemática regional. A preocupação com a dinâmica da metropolização foi uma consequência desse percurso nos anos seguintes (Monte-Mór, 2006, n.p.).

Com a intensificação dos processos de metropolização brasileira, a partir da década de 1960, período que coincidiu com a maior centralização e concentração de poder e de recursos a nível da União, devido ao regime militar, o Poder Público passou a entender a necessidade de instituírem-se, formalmente, as relações político-administrativas entre os municípios dessas regiões de intensa integração em busca do enfrentamento dos problemas e interesses urbanos em comum, reconhecendo-se a questão metropolitana e colocando-se em prática a gestão intermunicipal (Azevedo e Guia, 2000b, p. 531).

Além do destaque pontual na Constituição Federal de 1967, como já mencionado anteriormente, a questão das regiões metropolitanas também se manteve, sem grandes alterações, na Emenda Constitucional nº 1 de 1969,

permanecendo a concentração do poder de criação desses arranjos nas mãos da União.

Foi somente por meio da Lei Complementar n° 14, de 08 de junho de 1973, que o Governo Federal, de fato, instituiu as oito primeiras regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E, no ano seguinte, pela Lei Complementar Federal n° 20, de 1° de julho de 1974, também passou a integrar o quadro metropolitano brasileiro a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Conforme Klink (2009, p. 419), essas primeiras RMs foram criadas a partir de um conjunto de critérios uniformes e eram compostas por capitais de estados que presenciaram o primeiro auge da industrialização.

Monte-Mór (2006, n.p.) relata que, inicialmente, a institucionalização do planejamento urbano e regional no Brasil, se dava com base nas problemáticas das cidades identificadas pelo urbanismo, tendo como foco das políticas a questão habitacional vinculada ao planejamento urbano.

Entretanto, tendo em vista que a população pobre do país não tinha recursos para arcar com o pagamento da produção de novas habitações e do processo de urbanização, financiados pelo Banco Nacional da Habitação – BNH e, dado o contexto internacional de desenvolvimento industrial, a criação de RMs no Brasil passou a se transformar em uma política focada em alocar recursos no espaço urbano e regional para o crescimento de indústrias multinacionais, sendo a metrópole o destino principal desse processo (Monte-Mór, 2006, n.p.; Firkowski e Moura, 2001, p. 29).

Os investimentos foram então concentrados nas áreas centrais das grandes cidades do país, particularmente no sudeste, voltando-se para expandir as condições urbano-industriais de produção que permitiriam a expansão do consumo dos bens duráveis que a produção industrial fordista montava no país. As periferias metropolitanas e das capitais e cidades médias cresceram enormemente nas décadas de 60 e 70 (Monte-Mór, 2006, n.p.).

Este contexto traduziu-se na criação de formas de gestão, incluindo a proposta do Sistema de Regiões Metropolitanas, e na distribuição de recursos para infraestrutura econômica, social e urbana, para a melhoria nas condições de produção nessas regiões (Ipea, 2011, p. 17).

Conforme Azevedo e Guia (2000b, p. 533), duas questões fundamentais foram abordadas no corpo da Lei n° 14: foi definido o conceito de interesse comum metropolitano, que não estava claro nas duas legislações anteriores, e deu-se ênfase

ao ordenamento do uso e da ocupação do solo. Ambos os itens se correlacionam e se tornaram importantes para entender a gestão das dinâmicas urbanas que vieram a ocorrer nas regiões metropolitanas instituídas ao longo dos anos.

Ainda no corpo da mesma Lei, foi definido que a gestão local de cada uma das Regiões Metropolitanas seria atribuída à criação de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Consultivo que deveriam contar com o apoio técnico de uma entidade de planejamento dos serviços de interesse comum, estes três entes seriam instituídos por lei estadual.

O Conselho Consultivo era composto por representantes dos Municípios que compunham a RM. Já o Conselho Deliberativo de cada RM seria composto por membros nomeados pelo Governador do Estado e tinha como atribuições promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região, viabilizar os serviços comuns e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RM.

No art. 5º da Lei nº 14 de 1973, foram definidos os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região metropolitana:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário;
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (Brasil, Lei nº14, 1973).

Conforme a Lei nº 14/1973, a execução dos serviços comuns pode ser unificada por concessões mediante o estabelecimento de convênios ou por instituição de uma empresa ou entidade metropolitana. No contexto do desenvolvimento, a Lei garante que os municípios integrantes das RMs que efetivamente participarem da execução e do planejamento integrado dos serviços comuns terão preferência no recebimento de recursos federais e estaduais. Isto se tornaria importante em um contexto de perda de capacidade de investimento do município decorrente de um esvaziamento político e tributário.

As RMs faziam parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional focada no planejamento tecnocrático e centralizador, sendo que as grandes cidades definidas como polos metropolitanos, em 1973, são fundamentais nessa estratégia por

concentrarem os meios e os modos de se efetivar o projeto nacional que estava em curso e por concentrarem os intensos movimentos migratórios e a demanda por investimentos em infraestrutura social e urbana gerados pelo fenômeno da ampliação do capital internacional no Brasil e do crescimento do comércio mundial, período conhecido como “milagre econômico” (Balbim, 2011, p. 154 e 155).

Em 1974, mais dois passos foram dados: a instituição da RM do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 20, e a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, vinculada à Secretaria de Planejamento do Governo Federal, da qual faziam parte representantes do Ministério da Fazenda Indústria e Comércio, Transportes e Interior.

A CNPU⁵ tinha como função o acompanhamento da implantação do sistema das RMs e a proposição de diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Comec, 2006, p. 25).

De acordo com a Comec (2006, p. 26), ainda nos anos 80, o CNDU dedicou esforços para criar instrumentos normativos de suporte à gestão urbana/metropolitana. Com o anteprojeto da Lei nº 6.803/80, iniciou-se um trabalho entre CNPU, entidades metropolitanas e instituições estaduais de meio ambiente, no sentido de definir os parâmetros de zoneamento industrial que subsidiariam diretrizes. Praticamente todas as regiões metropolitanas contribuíram com estes estudos.

Em resumo, entre 1964 e 1986, o governo federal se mostrava fortemente presente no âmbito da política urbana por meio da criação de estruturas de planejamento de longo prazo. Tais organizações eram focadas no orçamento, planejamento e estruturações técnicas capazes de facilitar a intervenção do Estado de maneira contínua e articulada.

Em 1964 foi instituído o Epea, atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, responsável por pesquisas que serviram como referência para os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs (Balbim, 2011, p. 154).

Além disso, pela primeira vez, nascia uma política habitacional no país, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, do BNH e do Serviço Federal

⁵ Posteriormente, em 1979, a CNPU foi substituída pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, presidido pelo Ministério do Interior e integrado pelos secretários gerais da Seplan, dos Ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, Comunicações, Justiça e Interior, um representante do Ministério da Aeronáutica, pelos presidentes do BNH e da EBTU e mais cinco membros nomeados pelo Presidente da República.

de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, sendo que este último esteve focado no planejamento local integrado, financiando o desenvolvimento de planos diretores locais.

No entanto, com a crise financeira; com a edição do Decreto Lei nº 1.754/79, que alterou a composição do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano absorvendo-se seus recursos pelo orçamento da União (Comec, 2006, p. 26); com o início do processo de redemocratização, após a ditadura militar (1964-1985); e com a entrada da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o que ocorreu foi o contrário. Segundo Azevedo e Guia (2000b, p. 534), a carência de recursos públicos teve como consequência a interrupção de investimentos federais nas RMs e o desmantelamento das instituições federais destinadas ao desenvolvimento urbano.

Em contrapartida, a redemocratização do Estado, a descentralização política e o poder de autonomia financeira e de gestão que a CF/88 atribuiu aos municípios, se tornaram elementos chave para o fortalecimento das prefeituras e dos movimentos populares, estes que antes não eram ouvidos nas agendas metropolitanas.

Apesar de substituir o termo “serviços” por “funções públicas” de interesse comum, institucionalizar mecanismos de descentralização e democratização da gestão, a CF/88 também abordou de maneira genérica a questão metropolitana, transferindo das mãos da União para as mãos dos estados, dentre outras atribuições, o poder de criação de regiões metropolitanas.

No início dos anos 1990, os estados passaram a legislar sobre a questão metropolitana com entendimentos e arranjos diversos, caracterizando a fragmentação institucional da gestão metropolitana. Isto ocorria porque a gestão era abordada de forma diferente nas legislações metropolitanas de cada estado e porque, no âmbito federal, não havia ato normativo específico que orientasse e regulamentasse essas unidades com um sistema de gestão metropolitana (Ipea, 2011, p. 8).

Ademais, a falta de meios e recursos fundamentais para a efetiva implementação das RMs, associada ao fortalecimento da autonomia dos governos municipais e ao distanciamento do governo federal, enfraqueceram a questão metropolitana, num momento em que o processo socioespacial da metropolização se manteve concentrado nas RMs federais (Ipea, 2011, p. 18).

Logo, o sistema de planejamento metropolitano se mostrou fragilizado e as entidades metropolitanas, ainda com o caráter tecnicista herdado do regime militar,

foram deixadas em segundo plano ou até mesmo extintas. As que restaram tiveram que se adaptar ao novo ambiente institucional estabelecido pela CF/88.

Naquele momento, alguns estados elaboraram projetos de lei criando RMs, porém poucas foram aprovadas. Além disso, a crítica maior se direcionava, e ainda se direciona, à fragilidade ou à falta de concepção de critérios que orientassem a seleção de municípios que poderiam ser incluídos nessas regiões, muitos dos quais foram incorporados por interesses predominantemente políticos, em detrimento de características que realmente os qualificassem como metropolitanos (Firkowski e Moura, 2001, p. 29).

Desse modo, o que se observou, em um primeiro momento com a criação das regiões metropolitanas, foi o autoritarismo e o centralismo da União – pois Estados eram desprovidos de autonomia para a atuação nessas RMs – e, em um segundo momento, com a promulgação da Constituição de 1988, a atuação genérica e limitada dos Estados, criando regiões metropolitanas destituídas de características, de fato, metropolitanas e o forte poder de autonomia dos municípios.

A fragilização da gestão metropolitana e a ausência da temática metropolitana nas agendas federais e de diversos estados brasileiros, que se deram no segundo momento, foram graves consequências decorrentes dos processos de fragmentação da metropolização institucional (Ipea, 2011, p. 13).

Os dois momentos aqui descritos conferiram tratamento diferenciado nas temáticas de estrutura, governança, gestão, financiamento e atuação das RMs criadas antes e após a CF/1988 e foram fundamentais para o desenvolvimento do que viria a seguir.

2.2 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Em uma breve linha temporal, verifica-se que algumas RMs foram criadas até os anos 1990, entretanto, foi no início do século XXI que esse processo começou a se intensificar. Segundo Costa *et al.* (2018, p. 34), isso se deveu ao fato de que programas federais, do início do século, que destinavam recursos para infraestrutura, priorizavam municípios integrantes de RMs. Esse fato estimulava o processo de criação dessas regiões, mesmo sem a definição clara de critérios que as caracterizassem como metropolitanas.

Entretanto, não existia, até então, um aparato institucional de planejamento e gestão que reforçasse a problemática metropolitana e a necessidade da manutenção das entidades metropolitanas, também não se criava na população em geral um pensamento sobre a questão metropolitana, de forma que, para os habitantes, as únicas referências eram as escalas municipais e estaduais.

Foi então que, em 2004, estruturou-se o Projeto de Lei – PL n° 3.460, que propunha uma regulamentação para unidades regionais urbanas que contemplassem territórios com funções públicas de interesse comum compartilhadas, pretendia instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criava o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, sendo substituído pelo PL n° 05/2014, com redação e conteúdo muito diferentes do PL de 2004. Este último PL foi transformado na Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da MetrÓpole.

Nesse período de onze anos entre a elaboração do PL n° 3.460 e da homologação do Estatuto da MetrÓpole, segundo Santos (2018, p. 56-57), a democracia se fortalecia juntamente com o aumento da complexidade sociopolítica, assim, o Estado ampliava suas funções com reformulação das políticas públicas nos segmentos da organização, planejamento, execução e controle, e a ordem constitucional se alterava, propondo estruturas de integração federativa para otimizar a gestão das funções públicas de interesse comum.

Antes do Estatuto da MetrÓpole, foram proferidas as decisões de dois julgamentos no Supremo Tribunal Federal – STF sobre a temática metropolitana que tramitaram por mais de uma década: eram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs n° 1.842/2013, do Rio de Janeiro, e n° 2.077/2013, da Bahia (Santos, 2018, p. 57).

As ações foram ajuizadas por partidos políticos de ambos os estados, que declararam inconstitucional a competência das duas unidades federativas pela titularidade da gestão das funções e dos serviços públicos de interesse comum nas RMs de suas capitais – Rio de Janeiro e Salvador, deixando enfraquecida a participação dos municípios nas tomadas de decisão. O STF (2013, n.p) aventou que a constitucionalidade reside na divisão de responsabilidades entre o estado e os municípios metropolitanos e que estas devem ser estipuladas conforme suas particularidades, sem que um ente tenha prevalência absoluta.

As justificativas do STF serviram como estopim para a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, que expressou já em seu artigo 1º seus principais objetivos:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 2015).

Considerando sua proposta, o Estatuto representou o ápice do processo de criação das RMs brasileiras, definindo critérios essenciais para a estruturação e funcionamento dessas regiões nos moldes de um planejamento integrado em que o objetivo era o compartilhamento de responsabilidades sobre as funções públicas de interesse comum entre os estados e municípios.

De acordo com Santos (2018, p. 61) os principais pontos do Estatuto são: i) a estrutura da governança interfederativa⁶; e ii) o processo de elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das RMs⁷.

A Governança Interfederativa, conforme o próprio Estatuto, é condição fundamental para a Gestão Plena da RM e sua estrutura deve compreender a criação de i) instância executiva na qual fazem parte representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das RMs; ii) instância colegiada deliberativa com a participação da sociedade civil; iii) organização pública com funções técnico-consultivas, que hoje são conhecidas como autarquias, agências e órgãos metropolitanos; e iv) sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

Além disso, o instrumento de gestão e desenvolvimento integrado das RMs, denominado como Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, deve ser

⁶ compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (Lei Federal nº 13.089, 2015, art. 2º, inciso IV).

⁷ instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (Lei Federal nº 13.089, 2015, art. 2º, inciso VI).

aprovado mediante lei estadual, com revisões previstas, no máximo, a cada 10 anos e deve contemplar uma série de elementos, a saber:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e

VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Brasil, 2015).

Com vistas ao atendimento das diretrizes definidas no PDUI, principalmente em respeito às FPICs, os municípios que integram as RMs devem elaborar e compatibilizar seus Planos Diretores com esse instrumento de abrangência urbana e rural.

Desde a promulgação do Estatuto, vem ocorrendo um intenso processo de instituição, reestruturação e readequação das RMs brasileiras e de suas estruturas de gestão e de governança provocado pelo envolvimento de entidades e pessoas que se preocupam com o futuro das metrópoles e de seus habitantes, passando a constituir mais uma ferramenta na luta pelo direito à cidade, ou à metrópole, no caso. O próprio processo de construção do PDUI depende da realização de audiências públicas que devem prever a participação de representantes da sociedade civil e da população dos municípios pertencentes às RMs. Isso demonstra a preocupação do legislador em garantir a democratização do processo de gestão metropolitana, algo que já advinha dos preceitos da CF/88 e do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001, este que trabalhou a gestão democrática no âmbito municipal.

Com base no levantamento histórico apresentado nesta pesquisa, é possível compreender as três fases mais marcantes do processo de criação das RMs brasileiras. A primeira marcou o início da criação das primeiras regiões metropolitanas, na década de 70, enquanto o governo brasileiro era pautado na centralização do poder do regime militar. Esta primeira fase perdurou até o final da

década de 80, mais precisamente até 1987, um ano antes da promulgação da Constituição Federal vigente, e institucionalizou nove RMs.

Esta primeira fase, denominada por Klink (2013, p. 91) como a etapa “tecnoburocrática centralista”, vigorou durante o nacional-desenvolvimentismo e foi marcada por forte intervenção da União que, instituindo as regiões metropolitanas, desempenhava o papel de planejamento, gestão e financiamento das ações implementadas nas RMs.

A experiência do planejamento metropolitano brasileiro tecnocrático, pautava-se no conhecimento técnico especializado definindo os caminhos ideais para a ação do Estado sobre a sociedade, tendo como objeto principal a produção e planejamento funcional do espaço. Essa tecnocracia combinava-se aos princípios reformistas do planejamento ocidental, proveniente do século XIX e XX. Assim, nesse contexto que dominava o mundo ocidental até o século passado, a sociedade era vista como objeto do planejamento do Estado (Minas Gerais, 2011, p. 4).

Nessa linha, segundo Klink (2013, p. 92), não havia distinção de arranjos institucionais, nem espaços de representação, pois os representantes dos conselhos deliberativos e consultivos eram nomeados pela União. De acordo com Vaccari (2018, p. 60), o modelo era claramente hierárquico, cabendo à União estabelecer as políticas que deveriam ser implementadas pelos estados e obedecidas pelos municípios.

O conjunto de políticas setoriais desintegradas que foram aplicadas nesse período, sem a preocupação do Estado em construir uma trajetória metropolitana de cunho socioambiental, culminaram no crescimento da favelização e da ocupação desordenada no território das metrópoles (Vaccari, 2018, p. 68).

Em seguida, com a crise fiscal do Estado e com a homologação da Constituição Federal de 1988, que marcou o processo de redemocratização do país, de descentralização do poder e de autonomia econômica e de gestão dos municípios, deu-se início à segunda fase da implantação das regiões metropolitanas, substituindo o desgastado modelo de gestão metropolitana do governo militar anterior.

Segundo dados do Centro de Estudos da Metrópole (2020, n.p.), nessa nova fase foram incorporados mais 17 arranjos ao quadro metropolitano, sendo 15 deles regiões metropolitanas. Essa segunda etapa é caracterizada por Klink (2013, p. 91) como “neolocalista competitiva” e durou até 2000, mas ainda permeia os dias de hoje, já que a redação da CF/88 ainda está em vigência.

Abre-se um parêntese para destacar que a criação de regiões metropolitanas na segunda fase aqui relatada, segundo Costa *et al.* (2018, p. 21), somente ocorreu após 1995, isso porque entre 1974 e 1995, período que compreendeu também os anos iniciais de vigência da CF/88, assistiu-se um esvaziamento do tema, nessa conjuntura os estados apenas adequaram suas constituições para atender à nova Constituição Federal e não houve a criação de unidades territoriais metropolitanas no país.

Para Santos (2018, p. 56), esse esvaziamento pode estar associado ao fato de que a questão metropolitana não estava compreendida de forma clara no capítulo de Política Urbana da CF/88, que se limitou a instituir normas para a política de desenvolvimento urbano dentro dos limites territoriais do município, pois no contexto de redemocratização havia uma forte rejeição ao modelo político centralizador instaurado no período anterior e uma busca pelo fortalecimento da autonomia municipal, responsável pela municipalização das políticas e recursos públicos, enfraquecendo o planejamento regional.

De acordo com Vaccari (2018, p. 71), nesse cenário contemplou-se a visão neoliberal ao comando político-econômico, culminando na substituição da ação do Estado pela ação individual, instaurando-se a competitividade e a produtividade. As administrações municipais renunciaram suas receitas para atrair o capital internacional.

A segunda fase, portanto, foi marcada pela abertura política, pela crise econômica dos anos de 1980 e 1990, que desorganizou o processo de financiamento estatal, e pela conseqüente perda gradual de espaço dos órgãos metropolitanos e do questionamento de suas funções, que passam a ser encaradas como resquícios de centralização e autoritarismo do período anterior (Vaccari, 2018, p. 72-73).

A criação de novas RMs somente foi discutida a partir de 1995, com o fortalecimento da democracia e da complexidade sociopolítica que, segundo Santos (2018, p. 56-57), demandaram retorno da intervenção do estado e a reformulação das políticas nas dimensões de organização, planejamento, controle e execução. A autora acrescenta que, ao mesmo tempo, a própria Constituição passou a prever novos mecanismos de integração federativa para o atendimento das funções públicas.

Em contraposição ao viés tecnocrático de planejamento, que perdurou até o século passado, surgiram correntes no início do século XXI concentradas na

mobilização e no aprendizado social, colocando a sociedade como sujeito ativo no planejamento, contrariando a centralidade absoluta do poder do Estado. Assim, o protagonismo do Estado cedeu espaço ao coprotagonismo da sociedade em suas diversas formas de organização e manifestação (Minas Gerais, 2011, p. 5).

Conseqüentemente, em 2001, deu-se início à terceira e atual fase, que tem o caráter democrático e compartilhado como princípios fundamentais provenientes da estruturação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, do Estatuto da Metrópole, e de outras legisla es relativas à gestão democrática das cidades e das RMs.

De acordo com Vaccari (2018, p. 78), essa fase é marcada pelo retorno do caráter regulatório do poder público e do planejamento como instrumento político e evidenciou a necessidade de participa o da sociedade no processo de tomada de decisão na política urbana. Também, segundo a autora,   característica desse período a retomada do crescimento econômico que possibilitou   União estruturar uma nova agenda metropolitana, principalmente após o vácuo que marcou sua atua o ao longo dos anos 1990. Conformou-se, assim, um novo arcabouço legal para a estrutura o das políticas e instrumentos de gestão urbana.

No campo normativo, os marcos jurídicos mais expressivos desta fase são: o Estatuto da Cidade (Lei Federal n  10.257/2001); a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal n  11.107/2005); a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei Federal n  11.445/2007); a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n  12.305/2010); a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal n  12.587/2012); e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal n  13.089/2015).

O que se pode observar nessa terceira e última etapa, denominada por Klink (2013, p. 91) como um “embrionário social-desenvolvimentismo”, é um expressivo avanço da cria o de regiões, marcado pela institui o de mais 56 arranjos, até 2020, sendo 50 deles classificados como regiões metropolitanas (Centro de Estudos da Metrópole, 2020, n.p).

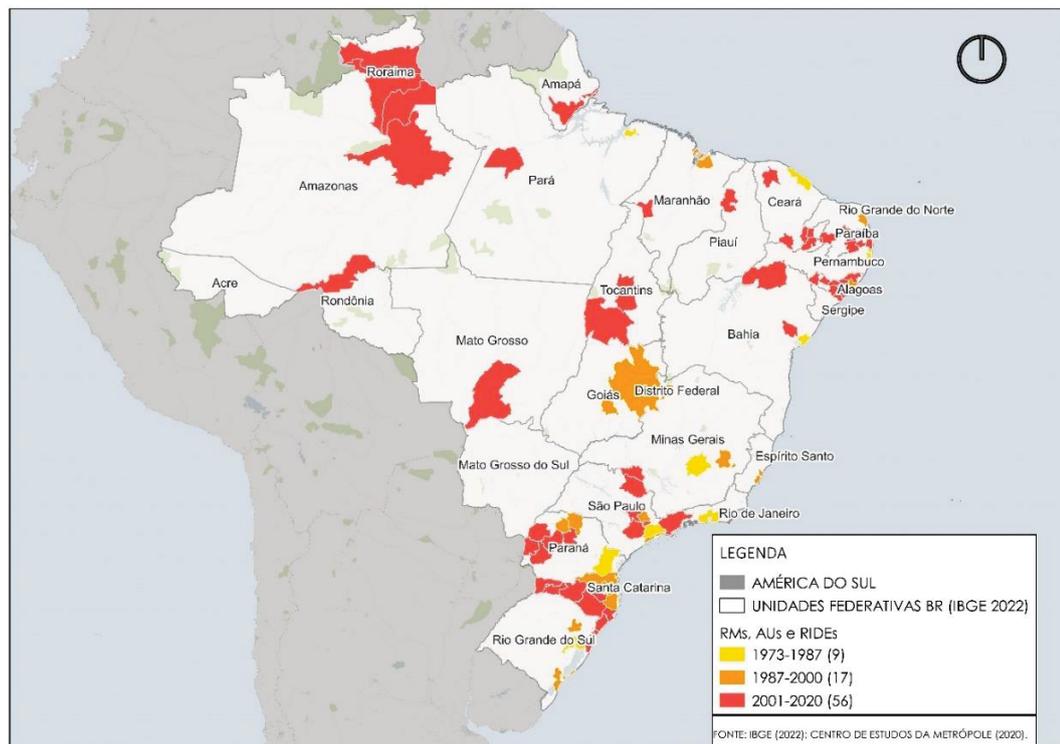
O retrato das três fases de cria o das RMs aqui apresentadas está ilustrado na tabela 1 e na figura 3 a seguir.

TABELA 1 – ARRANJOS ESPACIAIS BRASILEIROS – AUs, RIDEs E RMs (1973 - 2020)

Fases	Período	Regiões Metropolitanas (RMs)	Aglomeracões Urbanas (AUs)	Redes Integradas de Desenvolvimento (Rides)	Total
1ª	1973-1987	9	0	0	9
2ª	1988-2000	15	1	1	17
3ª	2001-2020	50	4	2	56
Total		74	5	3	82

FONTE: Centro de Estudos da Metrópole (2020). Elaborado pela Autora (2022).

FIGURA 3 – FASES DE CRIAÇÃO DAS RMs, RIDEs E AUs.



FONTE: Centro de Estudos da Metrópole (2020); IBGE (2022). Elaborado pela Autora (2022).

Conforme último levantamento realizado pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022), atualmente, o Brasil conta com mais de 81 Regiões Metropolitanas, sendo que algumas delas integram também áreas de expansão ou de entorno metropolitano, denominadas como colares e definidas por Lei. A maior parte das RMs está em Santa Catarina (14), Paraíba (12), Alagoas (9) e São Paulo (9). Também foram levantadas mais três Aglomera es Urbanas, sendo duas no Rio Grande do Sul e uma em São Paulo. Em janeiro de 2023 o Estado de Goiás criou a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal, por meio da lei complementar n  181, de 4 de janeiro de 2023, totalizando-se assim, 82 RMs no país.

O avanço da criação de regiões metropolitanas é, nessa última fase, três vezes maior do que na segunda e cinco vezes maior do que na primeira.

Essas RMs compreendem 1.183 municípios e fazem parte de concentrações urbanas que, conforme o Censo IBGE (2022), abrigam aproximadamente 124,1 milhões de pessoas, representando cerca de 61% da população brasileira. Dada a vasta abrangência territorial das RMs e sua ocorrência em várias regiões brasileiras, não há surpresa alguma em se verificar particularidades e realidades distintas que retratam as dinâmicas e problemáticas enfrentadas pelas populações metropolitanas.

Entretanto, de acordo com Costa (2021, p. 14) o problema da proliferação da criação metropolitana no território brasileiro reside justamente no fato de conferir tratamento isonômico a essas diferentes RMs, desconsiderando suas peculiaridades e especificidades e no fato de sua instituição se subordinar à decisão de um ente subnacional. Deste modo, o que se verifica é que os elementos que caracterizam os sistemas de gestão metropolitana das RMs ilustram as soluções, mas também as omissões na gestão metropolitana brasileira pelo fato de a legislação não dar conta de compreender as diferentes realidades dos arranjos.

De acordo com Costa *et al.* (2018, p.31), verifica-se que, mesmo no período pós-Estatuto da MetrÓpole, as legislações das RMs não traduziram este Estatuto em estruturas consistentes de gestão e governança metropolitana conforme foi previsto, pelo contrário, elas se mostram variadas e limitadas em relação aos principais aspectos da questão metropolitana.

Apesar da quantidade de RMs existentes, até 2011 apenas dez estados instituíram o que poderia ser denominado “sistema de gestão metropolitana”, por meio de leis complementares. Estes sistemas definem: critérios para a inclusão de municípios às RMs; objetivos da institucionalização e seus instrumentos de planejamento e gestão; estruturação e atribuições de instâncias decisórias, com a composição e competências de conselhos deliberativos, consultivos e de órgãos de execução de políticas, planos, programas e projetos para o desenvolvimento das RMs; além do sistema de financiamento (Ipea, 2011, p. 11).

Em sua maioria, as RMs são omissas no direcionamento do sistema de financiamento metropolitano, ainda que grande parte das RMs criadas pós-Estatuto da MetrÓpole tenha se preocupado, no corpo de suas leis de criação, com as definições de Funções Públicas de Interesse Comum (Costa, *et al.*, 2018, p. 31).

Dados levantados por Costa *et al.* (2018, p. 31), apontam que apenas 25,3% (21) das RMs justificaram tecnicamente sua instituição e composição e 27,7% (23) criaram um fundo metropolitano específico. Além disso, 38,6% (32) criaram conselhos consultivos e/ou deliberativos. E, em uma perspectiva mais otimista, 57,8% (48) definiram suas FPICs e 80,7% (67) instituíram um sistema de gestão.

Além disso, em 2020, de todas as 81 RMs existentes no país, apenas 6 finalizaram seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI e somente dois foram aprovados mediante lei estadual. Do restante, 12 RMs estavam elaborando seus respectivos planos e as demais não haviam iniciado (Costa, 2021, p. 16).

Essas constatações indicam que, ao passo que as RMs configuram um processo cada vez mais dinâmico, complexo e individual, baseado na transformação de espaços urbanos, a concepção de um sistema de gestão metropolitana e sua aplicação se mostram cada vez mais desafiadoras para os estados, municípios e para a população metropolitana, pois concentram uma vasta gama de demandas provenientes dos vários núcleos urbanos, municípios, cidades e até bairros que estão conectados a um complexo sistema, denominado região metropolitana.

Além disso, é interessante notar que o processo de metropolização institucional, em muitos dos casos deficiente, implicou também na criação de espaços que não possuem aspectos que possam caracterizá-los como regiões metropolitanas. O recente estudo da Região de Influência de Cidades (Regic), publicado em 2020 IBGE, constatou a existência de não mais que 15 arranjos metropolitanos no Brasil, realidade muito diferente do universo retratado no quadro de criação desses espaços.

Ao analisar todo o contexto de metropolização do Brasil e os desafios de gestão decorrentes deste processo que é múltiplo, complexo e envolve entes de diversas instâncias do poder público e da sociedade civil, é esperado o agravamento de dificuldades sociais, econômicas e ambientais presentes nas regiões metropolitanas, principalmente quando a gestão das funções públicas de interesse comum é ineficaz ou precária. Assim, a falta de um sistema metropolitano completo, acompanhado de todos os elementos necessários para a definição e gestão das FPICs pode afetar negativamente a qualidade de vida dos cidadãos das RMs, que hoje somam mais da metade da população brasileira.

A intensidade da relação entre o processo de metropolização e a demanda por uma função pública de interesse comum, permite compreendê-la como uma questão relevante a ser discutida no contexto metropolitano. Tomando como exemplo

o foco desta pesquisa que é a FPIC de habitação, mais especificamente a regularização fundiária, compreende-se que o acesso à moradia para o habitante de uma RM, seja por meios formais ou informais, é uma questão urbana-regional, pois parte de elementos necessários para conectá-la ao espaço urbano que extrapolam os limites municipais. Portanto, esse caráter complexo e de dimensão extramunicipal das FPICs deve ser tratado e gerido, como será discutido no capítulo subsequente, de modo integrado e interfederativo, tal como estabelece o Estatuto da Metrópole.

3 PLANEJAMENTO, ESTRUTURAS E POLÍTICAS METROPOLITANAS PARA GESTÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Este capítulo tem como objetivo compreender o Estatuto da Metrópole e abordar o enquadramento institucional das funções públicas de interesse comum no planejamento metropolitano, utilizando-se como exemplos o histórico institucional e as estruturas de planejamento metropolitano de Curitiba e de Belo Horizonte. A partir dessa compreensão, intenta-se verificar de que modo os rumos tomados pelas diferentes regiões metropolitanas contribuíram para a forma de planejamento de políticas públicas voltadas ao atendimento das FPICs metropolitanas, com especial atenção, nos próximos capítulos, aos processos referentes à regularização fundiária urbana, na FPIC de habitação.

3.1 O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO COMO ASSEGURADOR DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

O Estatuto da Metrópole, como visto anteriormente, pretendeu estabelecer critérios fundamentais ao funcionamento e à gestão das regiões metropolitanas no Brasil, principalmente com foco no atendimento especializado das funções públicas de interesse comum.

Entretanto, antes de discutir as FPICs, conforme Vaccari (2018, p. 49), é necessário compreender as características do sistema federativo do Brasil, principalmente em relação ao princípio do interesse no estabelecimento das competências dos entes federados no exercício do poder e do dever sobre as funções públicas.

O federalismo, segundo Xavier e Xavier (2014, n.p.), é uma forma do Estado organizar-se na qual os entes federados com poder de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, aliam-se no chamado pacto federativo para constituírem um governo central, passando a absorver algumas atribuições que competiam, anteriormente, às unidades constitutivas.

No entanto, a partir do disposto no §3º, do art. 25, da CF/88 (Brasil, 1988), a instituição das figuras metropolitanas inaugurou uma nova dimensão do federalismo brasileiro, com a integração dos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Deste modo, como visto no capítulo anterior, as competências

institucionais se fizeram menos centralizadas nas mãos da União e mais flexíveis, permitindo o compartilhamento de responsabilidades normativas e administrativas e de ações mais racionais do poder público. A partir deste momento, a função pública de interesse comum, executada de forma compartilhada entre municípios, tornou-se a principal competência de uma região metropolitana.

Neste aspecto, a governança interfederativa, estabelecida pelo Estatuto da MetrÓpole como estrutura de compartilhamento de responsabilidades de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum entre entes da federação, com a criação de instância executiva, de instância deliberativa, de organização pública técnico-consultiva e de um sistema de alocação de recursos, obriga cada estado à instaurar lei complementar que compreenda uma estrutura institucional integrada e a definição das FPICs por ela gerida.

Essa estrutura interfederativa não pode concentrar poder em um único ente, isso fica claro em diversos trechos do Estatuto da MetrÓpole que aplicam a expressão “compartilhada”, para definir o equilíbrio e distribuição dos poderes e responsabilidades entre os agentes envolvidos na metrÓpole. Ademais, importa destacar o que define o art. 7º da Lei 13.089 (Brasil, 2015):

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

I – compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

II – compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados (Brasil, 2015).

A partir da redação supracitada, compreende-se que, para o compartilhamento da tomada de decisões e de responsabilidades no desenvolvimento de políticas, organização e execução das funções públicas de interesse comum, devem ser consideradas as especificidades dos municípios pertencentes à região metropolitana e que, também, deve ser permitida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão, em atendimento à gestão democrática da região metropolitana.

Significa dizer que a composição das instâncias colegiadas deliberativa e consultiva deve estabelecer, de forma proporcional, a distribuição de cadeiras e os pesos de votos nas decisões entre os agentes estaduais, municipais e da sociedade.

De acordo com Santos (2018, p. 63), os critérios como população, renda, território e fatores ambientais devem nortear o planejamento e a tomada de decisão no desenvolvimento urbano e no estabelecimento de políticas setoriais relativas às FPICs, bem como a divisão dos custos decorrentes da execução dessas funções.

Nesta linha, César (2017, p. 142), enfatiza que a discussão acerca da responsabilidade titular para a prestação dos serviços públicos de interesse comum nas RMs é cercada de conflitos de competências a nível constitucional. Isso porque a própria CF/88 não reconhece as regiões metropolitanas como entidades de governo político-administrativa tais como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Lustosa (2010, *apud* César, 2018, p. 143) argumenta que, tendo em vista que não constitui unidade federativa, a região metropolitana é vista como um problema político, social e econômico, pois o crescimento, a produção de riquezas e o contingente populacional estão cada vez mais aglutinados nas metrópoles, onde se acumulam problemas urbanos e sociais.

A execução das FPICs não deve ser tratada apenas no âmbito municipal, mas sim como uma predominância de interesses envolvendo os entes federados afetos, pois o interesse metropolitano extrapola o interesse local, repercutindo externamente

à escala de um município. Assim, essa repercussão extramunicípio constitui um desafio em um arranjo metropolitano brasileiro, já que não se configura como unidade federativa, mas compreende várias dessas.

Conforme argumentam Moreira e Guimarães (2015, p. 1255), antes da CF/88, a definição utilizada para caracterizar o interesse de competência municipal era “peculiar interesse”, um termo que elevou discussões sobre a ideia de interesse exclusivo ou privativo do município. No entanto, entendeu-se que “peculiar” não se trata de algo exclusivo, mas sim de “predominante”, deste modo, a CF/88 sanou a discussão ao substituir o termo “peculiar interesse” por “interesse local”.

De acordo com Barroso (2007, p. 11), a noção de predominância de um interesse sobre outros, tem relação com um conceito dinâmico, já que determinada atividade aplicada ao interesse local, em um determinado momento, com decurso do tempo e com a evolução de fenômenos sociais, pode perder essa limitação, transformando-se em predominantemente regional ou até mesmo nacional. O autor argumenta que a formação de novos conglomerados urbanos, que fundem municípios lindeiros, e até a necessidade de uma ação técnica integrada de municípios para a realização de uma ação de interesse público podem ser fatores que alteram a natureza de um interesse predominante.

Ou seja, um interesse local pode, no decorrer do tempo e das dinâmicas sociais, perder sua natureza, extrapolando seus limites para o âmbito regional, principalmente quando situados em regiões metropolitanas.

Foi através do reconhecimento do princípio de predominância de interesse que a CF/88, por meio de seu art. 25 (Brasil, 1988), passou a reconhecer a existência de peculiaridades em áreas urbanas que se integram nas esferas territorial e socioeconômica, permitindo a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos estados federados.

De acordo com Alves (1998, p. 13), o texto constitucional de 1988 substituiu apropriadamente o conceito de “serviço de interesse comum”, consagrado na Carta de 1969, pelo conceito de “função pública de interesse comum”, preocupando-se em englobar atividades que não se enquadram necessariamente em “serviços”, como a organização do uso e ocupação do solo metropolitano.

Para Alves (1998, p. 14), o conceito abarca figuras conceituais jurídico-positivas: “função pública” e “interesse comum”. Segundo o autor, a “função pública”, envolve administração, execução de serviços públicos e de utilidade pública e

concessões, a normatização (que disciplina o uso e a ocupação do solo), políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas, projetos) e controles (emissão de licenças, autorizações, fiscalização etc.).

Já o conceito de “interesse comum” pressupõe um conjunto de atividades e ações, aplicadas a um espaço territorial, de multiplicidade determinada por agentes político-administrativos, mediante lei complementar, para o exercício de funções públicas integradas e de interesse de todos os envolvidos (Alves, 1998, p. 13).

Deste modo, apesar de a autonomia municipal ser garantida constitucionalmente, as funções públicas de interesse comum, conforme já citado anteriormente, são definidas pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015, art. 2º, inciso II) como aquelas ações ou políticas públicas cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios adjacentes e integrantes de uma RM. Ou seja, em regiões metropolitanas, principalmente em áreas conurbadas, um serviço público prestado por um Município pode facilmente causar impactos em seus municípios limítrofes.

Além disso, em muitos casos, um Município não é capaz de, isoladamente, atender de forma racional e eficiente a execução de uma FPIC. De acordo com César (2017, p. 147), a deficiência de um Município em tratar uma FPIC isoladamente é visível quando se verifica que pactuações são estabelecidas, tais como consórcios públicos, convênios, termos de cooperação e parcerias público-privadas.

Assim, as FPICs, por englobarem atividades mais abrangentes do que os serviços e terem um impacto que supera o limite municipal, devem envolver, conjuntamente e necessariamente, a participação de todos os entes e agentes de governo que atuam e são afetos por determinado espaço territorial, predominando o interesse metropolitano sobre o interesse local, já que o primeiro abarca o segundo.

Deste modo, o principal objetivo da gestão compartilhada das FPICs, nos moldes preconizados pelo Estatuto da Metrópole, é a garantia do desenvolvimento social e econômico da RM e, principalmente, da área metropolitana⁸ do compartilhamento de seus recursos e benefícios e a definição de medidas compensatórias decorrentes de seus efeitos. Assim, quando se tratarem de

⁸ Representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (Art. 2º, inciso VIII, da Lei Federal nº 13.089 de 2015, Estatuto da Metrópole).

municípios metropolitanos, a autonomia constitucional deve considerar os interesses regionais e locais, constituindo uma gestão compartilhada.

É relevante lembrar que o processo de redemocratização proveniente da Constituição Federal de 1988 fortaleceu os discursos de descentralização do poder e de autonomia dos municípios. A partir desse momento, criou-se a ideia de que os municípios, por si mesmos, resolveriam seus próprios problemas e conseguiriam se desenvolver isoladamente bastando, apenas, que os estados e a União lhes repassassem recursos e o poder necessários. Porém, conforme já mencionado, muitos municípios encontram obstáculos na execução de ações e políticas públicas, principalmente se forem de interesse comum a mais de um município. É nesse cenário que entra o papel do estado como ente federado.

Apesar de competir às regiões metropolitanas a gestão e execução das funções públicas de interesse comum, que predominam sobre os interesses locais, a CF/88 não elencou quais são essas funções, deixando a cargo de leis complementares federais e estaduais específicas essa definição.

Entretanto, para dar um exemplo prático do que é uma FPIC e da importância do compartilhamento de responsabilidades com a presença do estado para lidar com esta, é importante destacar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842⁹ (STF, 2013), na qual o Ministro Gilmar Mendes discute qual ente tem responsabilidade de atender ao saneamento básico nos casos de aglomerações urbanas:

o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condição da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região (STF, 2013).

Isso ocorre porque a destinação incorreta do saneamento de um município pode contaminar corpos d'água e, conseqüentemente, pode afetar a captação de água de um município vizinho. A situação exemplificada por Gilmar Mendes resulta em uma tragédia comum, ou seja, em uma situação em que todos os atores envolvidos se prejudicam. Assim, para a preservação contínua da FPIC, seria necessário que todos os municípios envolvidos unissem esforços em um mesmo sentido.

⁹A Ação foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra leis que tratam da criação da região metropolitana e da microrregião dos Lagos no Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 87/89) e sobre prestação de serviço de saneamento básico (Lei estadual n. 2.869/97).

Assim, conforme argumenta Vaccari (2018, p. 55), embora não abordado expressamente na CF/88, através da determinação de competências entre um ente federado que tenha influência no âmbito regional, o interesse metropolitano é reconhecido constitucionalmente como gerador das FPICs.

Nessa toada, na ADI nº 1.842 (STF, 2013) o relator indica que a solução seria o agrupamento de municípios com o estado federado para deter a titularidade e poder sobre essa FPIC, ou seja, caberia à uma instância colegiada, formada por entes municipais e estaduais, a decisão sobre o atendimento adequado dessa função.

Portanto, considerando a constituição brasileira e o sistema federativo, entende-se que o fato de um município ser integrante de uma região metropolitana, apesar de angariar benefícios, também pode significar que sua autonomia está condicionada à responsabilidade do atendimento regional das FPICs, que são regidas por lei estadual, não tratando de um município isoladamente.

Além disso, reconhece-se a inovação no ordenamento jurídico brasileiro trazida pelo Estatuto da Metrópole que, segundo César (2017, p. 154) definiu regras específicas e diretrizes para o planejamento, gestão e execução das FPICs metropolitanas instituídas pelos estados federados, também estabeleceu a exigência de um PDUI e outros instrumentos da governança interfederativa, contribuindo com o desenvolvimento urbano e metropolitano.

Conforme o art. 2º, inciso III, do Estatuto da Metrópole, para a gestão plena, uma região metropolitana ou aglomeração urbana, deve compreender os seguintes instrumentos:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei;
- e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (art. 2º, inciso III, Estatuto da Metrópole, 2015).

Ou seja, para garantir a gestão plena das FPICs, a região metropolitana deve dispor de uma lei estadual que a institua, que inclua os municípios afetos, as funções públicas de interesse comum e as instâncias da governança interfederativa, além de criar instrumento de planejamento e gestão territorial, o PDUI.

A nova estrutura, trazida pelo Estatuto da Metrópole, estabelece a necessidade de que os entes federativos pertencentes às regiões metropolitanas se adequem ao arranjo. Deste modo, tanto a administração pública estadual, como ente

responsável principal, quanto as municipais devem adequar suas estruturas, não somente legislativas, como também organizativas, em maior ou menor grau, à gestão compartilhada e integrada da governança. Também é fundamental que promovam, em conjunto, ações racionais que visem a eficiência na alocação de recursos para as FPICs.

No entanto, para a plena execução das FPICs, é fundamental que se estabeleça um processo de capacitação técnica de servidores municipais e estaduais das regiões metropolitanas, principalmente considerando a adequação à estrutura de governança que contempla as instâncias executiva, deliberativa e técnico-consultiva, que devem ser compostas por grupos multidisciplinares habilitados que contribuam com o planejamento metropolitano e ajudem a garantir retorno eficiente e, especialmente, efetivo de gestão.

Como já mencionado anteriormente, para o planejamento e gestão das FPICs de cada região metropolitana, o Estatuto da Metrópole estabeleceu a criação organização pública com funções técnico-consultivas. Entretanto, desde a criação das primeiras RMs, na década de 70, vários órgãos metropolitanos já haviam sido criados para executarem essas atribuições e com o decorrer das fases históricas do processo brasileiro de metropolização institucional alguns deles foram extintos, outros foram substituídos e outros, apesar das dificuldades de firmarem sua atuação, principalmente no período de redemocratização brasileiro, nunca foram descontinuados.

Neste sentido, Rodrigues *et al.* (2019, p. 549-551) elaborou o levantamento da situação das autoridades metropolitanas, bem como da elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado, em regiões metropolitanas que têm como cidades-polo as capitais de alguns estados brasileiros.

Para compreender esse levantamento, cabe ressaltar que a Lei Federal nº 13.683/2018 (Brasil, 2018), alterou algumas disposições do Estatuto da Metrópole, como por exemplo: a) promoveu a revogação do prazo (3 anos) para a elaboração dos PDUIs, bem como a sanção prevista para agentes públicos que não cumprissem esta obrigação; b) inseriu no art. 12, como conteúdo que deve integrar o PDUI a definição de diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; e c) eximiu as RMs de elaborarem esses planos por meio de uma governança interfederativa previamente instituída, bastando apenas que sejam elaborados

conjuntamente por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada e que, após a finalização dos trabalhos, sejam submetidos à aprovação da instância colegiada deliberativa antes do encaminhamento à Assembleia Legislativa para sua homologação por meio de Lei Estadual.

Em suma, com as alterações do Estatuto da MetrÓpole, as RMs ficaram dispensadas de correr contra o tempo para a elaboração de seus PDUIs e para a instituição de suas governanças interfederativas antes da finalização desses planos. Essas mudanças acabaram se refletindo em processos descompassados de estruturação metropolitana nas principais RMs brasileiras.

Assim, o estudo de Rodrigues *et al.* (2019, p. 549-551) demonstrou que, na maioria das capitais estudadas, não foi encontrada a indicação expressa de uma autoridade metropolitana, mas sim de Órgãos ou entidades distintas que possuem atribuição de coordenar ações relativas à elaboração e aprovação do PDUI, com a predominância de atuação de secretarias estaduais ou municipais.

Foi verificada a atuação direta das secretarias de estado em Aracaju, Belém, Boa Vista, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Maceió, Palmas e Porto Velho, já na RM de Teresina, a execução do plano, até o momento, está a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento (Rodrigues *et al.*, 2019, p. 551).

Por sua vez, nas RMs de Goiânia, Natal e Vitória, fundações estaduais foram previstas para este trabalho, enquanto que, em São Paulo e São Luís, tal execução ficou sob responsabilidade de instituições públicas estaduais. No Rio de Janeiro, há um Órgão interinstitucional responsável e nas RMs de Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Recife e Salvador, a atribuição é desempenhada por autarquias. (Rodrigues *et al.*, 2019, p. 551).

Além disso, segundo Rodrigues *et al.* (2019, p. 549-551), as RMs de Belém, Florianópolis, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus e Porto Velho não tinham iniciado a elaboração do plano, enquanto Aracajú e Palmas estavam ainda se organizando para iniciar a elaboração. Por sua vez, a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH já possui Projeto de Lei Complementar do Plano aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH, em 2011. O projeto foi encaminhado para o legislativo estadual em 2017, dentro do prazo limite estabelecido no Estatuto da MetrÓpole, antes da sua alteração pela Lei nº 13.683/2018, mas não foi aprovado.

A única RM que elaborou e aprovou o PDUI dentro do prazo original estabelecido pelo Estatuto da MetrÓpole, foi a de Vitória, por meio do trabalho dirigido

pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit. O plano foi aprovado em 2017 (Rodrigues *et al.*, 2019, p. 549-551).

Dado o exposto, a falta do estabelecimento de prazos para a elaboração dos PDUIs e a falta de definições bem detalhadas sobre o que é e como deve ser construída a governança interfederativa faz com que algumas as estruturas organizacionais das RMs não sejam construídas ou reformuladas uniformemente, gerando enfraquecimento nos modelos de gestão desses arranjos.

A realidade do contexto metropolitano brasileiro, caracterizada pela produção de cidades que ultrapassam os limites de um município, é um desafio ao planejamento e gestão das FPICs em todas as RMs do país. Por isso, é premente que essas estruturas metropolitanas sejam repensadas e reestruturadas, buscando o compartilhamento de responsabilidades e a gestão democrática, de forma a estabelecer diretrizes e estratégias integradas que fortaleçam a gestão dos interesses comuns locais e regionais da população metropolitana, como: saneamento, meio ambiente, mobilidade e, o objeto desta pesquisa, a habitação, mais precisamente, a regularização fundiária urbana, que foi inserida como um dos conteúdos essenciais a serem incorporados ao escopo dos PDUIs (art. 12, inciso VII, Lei Federal 13.089/2015).

Levando em conta todas as considerações feitas anteriormente, este capítulo irá analisar duas estruturas metropolitanas de referência nacional, instituídas na criação das primeiras RMs, pela Lei nº 14/1973, as regiões metropolitanas de Curitiba – RMC e de Belo Horizonte – RMBH. Tais estruturas já passaram por adaptações e reconstruções ao longo da história e estão, em maior ou menor grau, se reformulando para enquadrar-se à estrutura de governança e gestão do Estatuto da MetrÓpole.

Deste modo, serão avaliados, tanto na RMC quanto na RMBH, o histórico de criação dessas regiões, o processo de estruturação da gestão plena nos moldes do Estatuto da MetrÓpole, a definição de suas funções públicas de interesse comum e, principalmente, as estruturas de seus órgãos metropolitanos – entidades autárquicas de planejamento, assessoria e controle territorial com base nas FPICs metropolitanas – de forma a compreender o que os modelos de gestão escolhidos em cada uma das duas RMs impactaram e impactam nas atuações, principalmente desses órgãos, no atendimento de suas FPICs.

Primeiramente, visa-se estudar o cenário foco da pesquisa, que é a estrutura metropolitana de Curitiba, uma organização que já passou por algumas

reestruturações, mas nunca foi descontinuada desde o primeiro ano de sua criação, em 1974, e que conta com um órgão metropolitano gestor das FPICs, e com os conselhos deliberativo e consultivo, ainda que não adequados ao Estatuto da Metrópole.

Em seguida, comparativamente, é apresentada a análise da estrutura metropolitana de Belo Horizonte, cuja reformulação iniciou-se em 2006 e acabou por inspirar o Estatuto da Metrópole. Como estudo de caso, a estrutura da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH é particularmente interessante, visto que possui três instâncias de governança atuantes ao mesmo tempo, além de contar com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, também denominado PDDI, uma ferramenta para o planejamento integrado da RMBH, nos moldes do PDUI estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

Tendo em vista que o objetivo não é encontrar arranjo metropolitano igualável ao da RMC, mas sim de compreender outra experiência que traz meios e resultados diferentes de enfrentar um problema semelhante, a RMBH foi escolhida como interposto de comparação por possuir órgão metropolitano com atribuições e estrutura organizacional e funcional semelhantes à autarquia metropolitana de Curitiba, mas também porque, ao contrário desta, já faz parte de um arranjo interfederativo democrático de coordenação metropolitana que, segundo Costa *et al.* (2018, p. 35), é pioneiro na gestão compartilhada dentre as RMs do país, envolvendo uma estrutura que une estado e municípios para deliberações de interesse comum.

3.2 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMC

Como forma de compreender a atuação do estado federativo frente às FPICs metropolitanas, é premente versar sobre o histórico do planejamento metropolitano de Curitiba, como reflexo do processo de metropolização institucional brasileiro, bem como relacioná-lo com a atuação do órgão metropolitano da RMC, criado em 1974 e denominado como Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec.

Tal órgão será contextualizado dentro da estrutura metropolitana da RMC e será analisado desde a sua constituição até o momento presente, no qual está sendo elaborada a proposta de sua reestruturação perante às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole. O objetivo desta seção é analisar como se estruturou este

órgão e como essa configuração influenciou sua maneira de atuação frente às funções públicas de interesse comum da RMC.

A construção do contexto histórico da RMC e, principalmente, da Comec será analisada sob a ótica das três fases do período de criação das RMs abordado no primeiro capítulo desta pesquisa, sendo eles: fase 1 – período tecnocrático e centralizador (1970-1985), fase 2 – período de redemocratização e de autonomia para os municípios (1988-2000) e fase 3 – período embrionário social-desenvolvimentista (2001 – atual).

No primeiro período, entre 1970 e 1985, marcado pela centralização do poder na União e por políticas tecnocráticas, foi instituída a Região Metropolitana de Curitiba, por meio da Lei Federal nº 14/1973, compreendendo quatorze Municípios: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

No ano seguinte, foi homologada a Lei Estadual nº 6.517/1974, que criou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec, composta por um modelo de gestão que compreendia um Conselho Deliberativo, um Conselho Consultivo e uma Secretaria Administrativa.

O Conselho Deliberativo da Comec, instância superior de decisão, é presidido pelo Secretário de Estado, o qual representava o Governador do Estado, e era composto por mais cinco membros, sendo que um deles era indicado pelo prefeito de Curitiba e outro pelos demais Municípios da RMC, e todos eles eram nomeados pelo Governador.

Por sua vez, conforme a Lei Estadual 6.517 (Paraná, 1974), o Conselho Consultivo também é presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo e é composto de um representante de cada Município integrante da RMC.

É possível verificar que não havia, e ainda não há, participação de representantes da sociedade civil organizada em nenhum dos conselhos criados, resquícios do período centralizador e tecnocrático do governo militar, no qual não se previa o compartilhamento da gestão dos interesses comuns metropolitanos de forma democrática com a sociedade.

Pelo art. 1º e 3º da Lei nº 6.517 (Paraná, 1974), a Comec é um órgão dotado de autonomia técnica e administrativa, vinculado, inicialmente, ao Governador do Estado e com sede em Curitiba, e tem como função principal a realização dos

“serviços comuns aos Municípios” – hoje redefinidos como funções públicas de interesse comum.

Compete à Comec, conforme o art. 7º da Lei supracitada:

- I - Cumprir o disposto no artigo 164, da Constituição Federal, nos termos de sua legislação complementar;
 - II - promover, elaborar, aprovar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado da Região;
 - III - promover, coordenar e elaborar estudos, projetos e programas, harmonizando-os com os das diretrizes do planejamento regional;
 - IV - realizar pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao planejamento integrado da Região;
 - V - coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios da Região;
 - VI - articular-se com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;
 - VII - coordenar a elaboração de programas e projetos de obra, atividades e serviços de interesse metropolitano, consubstanciados em orçamentos anuais e plurianuais;
 - VIII - propor aos poderes competentes expedição de medidas legislativas e administrativas;
 - IX - estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios na sua elaboração, visando sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana;
 - X - propor desapropriações e estabelecer limitações e servidões administrativas necessárias à suas atividades e finalidades;
 - XI - conceder, permitir e autorizar os serviços de interesse metropolitano, bem como conceder e fiscalizar, observada a legislação pertinente, os serviços públicos inerentes ao transporte intermunicipal de passageiros, de natureza eminentemente urbana, da Região Metropolitana de Curitiba;
 - XII - obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para consecução de seus objetivos;
 - XIII - promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassaram a capacidade executiva dos municípios;
 - XIV - celebrar convênios, constituir consórcios e delegar atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais;
 - XV - providenciar transferência ou alienação de bens desapropriados para fins de renovação urbana; e
 - XVI - exercer todos os poderes de administração da Entidade.
- Parágrafo único. Ato do Chefe do Poder Executivo Estadual fixará os critérios a serem utilizados no edital de concessão referida no inciso XI deste artigo.

Pode-se perceber que a maior parte das atividades atribuídas ao órgão metropolitano da RMC se concentra no atendimento aos serviços de interesse comum metropolitano, seja na coordenação de sua execução, autorização, planejamento ou na realização de projetos e obras. Estes serviços comuns de interesse metropolitano, dos quais a Comec seria responsável, foram reproduzidos do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 14 (Brasil, 1973) para a legislação estadual.

De acordo com Vaccari (2018, p. 61), o modelo institucional da Região Metropolitana de Curitiba atuava, inicialmente, vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, a partir de diretrizes gerais das políticas de desenvolvimento metropolitano, e recebia repasses financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, para investimentos na Região.

Neste período, os órgãos e secretarias de planejamento metropolitano, pautados na tecnocracia, buscavam realizar coleta de dados e elaborar planos diretores metropolitanos, uma exigência da Lei 14/1973 para receberem recursos financeiros do Governo Federal. Foi então que, em 1978 a Comec uniu esforços para a elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDI RMC e, conforme Vaccari (2018, p. 67), de outros projetos e obras de infraestrutura metropolitana, com destaque para o saneamento básico, sistema de transporte público, equipamentos urbanos e sistema viário.

Versa Vaccari (2018, p. 68) que o PDI/RMC de 1978 se destacava como primeiro instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano metropolitano e revelava a interpretação institucional acerca da metropolização da RMC nos primórdios da estruturação do órgão metropolitano. Além do PDI, destaca-se também o Programa de Investimento da RMC, de 1987, que resgatou ações previstas no PDI para atender áreas de abastecimento alimentar e para promover ações de âmbito econômico, habitacional, de saneamento básico, de transporte público e de serviços de saúde, educação, segurança e gestão metropolitana.

Os dois principais instrumentos criados deixavam clara a preocupação institucional com a compreensão e integração das demandas metropolitanas na forma de serviços públicos de interesse comum, que mais tarde seriam reconhecidos como FPICs.

O PDI fez uma análise do processo de crescimento demográfico e econômico da RMC e estabeleceu sua tendência de expansão, de acordo com as características e restrições naturais a que estavam submetidos seus municípios integrantes:

Como resultados, (a) consolidou-se a formação de um anel urbano no entorno de Curitiba, composto pelos municípios de Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Araucária, Campo Largo e Campo Magro; (b) as sedes municipais de Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Campo Largo, Balsa Nova, Contenda e Mandirituba não foram fortalecidas por um estabelecimento de relações periféricas que atuassem de forma integrada e complementar, aumentando, assim, o seu poder de competição na alocação de funções urbanas com a cidade pólo; e (c) as sedes dos municípios mais distantes de Curitiba mantiveram as suas posições relativas dentro do conjunto de cidades metropolitanas, permanecendo na função de suporte às atividades rurais de seu entorno imediato (Comec, 2006, p. 17).

No início dos anos 90 o Governo do Estado do Paraná viabilizou o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – Pedu. Junto a isso, a Comec e outras instituições uniram esforços para formular propostas para esse programa, resultando em um conjunto de diretrizes para quatro áreas distintas da RMC:

- o centro expandido, entendido como a malha urbana central de Curitiba, centro polarizador de múltiplas atividades na RMC;
- as áreas periféricas, resultantes do extravasamento da cidade pólo e que concentram a maior quantidade de problemas em relação ao resto da RMC, objeto principal das intervenções propostas;
- as sedes municipais, entendidas aqui como importantes na estruturação da RMC, já que o programa considerava que deveriam servir como pólos centralizadores de primeira instância, de acordo com o modelo proposto pelo PDI-RMC/78; e
- as pequenas comunidades urbanas e área rural, que, em função de sua baixa densidade de ocupação e caráter rural, se caracterizavam por certa independência em relação à estrutura urbana da metrópole (Comec, 2006, p. 35).

Essa seleção permitiu uma leitura espacial das problemáticas nas áreas periféricas da metrópole e também a compreensão de que o processo de planejamento urbano bem estruturado da capital foi o fator de atração da população para suas áreas periféricas, gerando um crescimento urbano desordenado, tendo em vista a falta de previsão áreas para acomodação para os novos habitantes e a carência de legislações mais específicas relativas ao ordenamento territorial pelo poder público, mesmo que esse processo tenha sido amenizado com a promulgação da Lei Federal nº 6.766/79, que regula o parcelamento do solo urbano.

Apesar das tentativas de leitura do cenário metropolitano e de proposição de diretrizes de ordenamento, as limitações do poder estadual, frente à autonomia municipal, ocasionaram o enfraquecimento gradual do poder da Comec no final da década de 1980. A ausência de diretrizes de ação e de objetivos a serem executados pela instituição, incitaram a possibilidade de sua extinção, assim como ocorreu em

outros órgãos metropolitanos nacionais, que tiveram sua atuação questionada por representar resquícios do regime centralizador anterior.

Contornando o ensejo de extinção, em 29 de dezembro de 1994, foi promulgada a Lei Estadual nº 11.027, que transformou a Comec em uma autarquia, dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada diretamente à Secretaria de Estado do Planejamento. A partir desse momento, a autarquia passaria a ser responsável por sua dotação orçamentária e por todos os acordos, convênios e contratos firmados relativos à instituição. A nova Lei alterou as competências da Comec e dos conselhos Consultivo e Deliberativo, além disso, também se ajustou à CF/88 definindo, em seu art. 3º (Paraná, 1994), a competência da Comec na organização, planejamento e execução das “funções públicas de interesse comum” da RMC.

De acordo com Comec (2006, p. 237), algumas das maiores mudanças na atribuição da autarquia trazidas pela Lei nº 11.027/1994, foi substituir a palavra “opinar” por “deliberar” sobre a concessão, permissão e autorização de serviços de interesse metropolitano e de acrescentar a competência de planejar, coordenar, implantar, gerenciar obras e operar o sistema de transporte da RMC.

Ou seja, a partir desse momento, a autarquia não era apenas um órgão de caráter técnico-consultivo. Todas as alterações foram adicionadas ao Decreto Estadual nº 698, de 28 de abril de 1995, que regulamentou a Lei supracitada.

Por outro lado, embora a Lei nº 11.027/1994 e o Decreto nº 698/1995 também tivessem alterado e complementado as atribuições dos conselhos metropolitanos, de acordo com a Comec (2006, p. 238), estas deixaram lacunas ou limitações no aperfeiçoamento e adequação ao modelo institucional, relacionadas à necessidade de modernização do aparato diante das novas demandas de desenvolvimento e organização espacial, socioeconômica, ambiental e político-administrativa da RMC.

De acordo com Vaccari (2018, p. 70), a Comec passou, então, a prestar apoio ao poder executivo estadual para a resolução de questões metropolitanas com a montagem do processo de gestão do transporte público de passageiros proveniente do Programa de Integração do Transporte – PIT, com a implantação do Programa de Saneamento Ambiental – Prosam e com o processo de industrialização da RMC.

Foi no final da década de 90 que a Comec começou a retomar sua atuação, com enfoque nas atividades de planejamento metropolitano. Nesta época foi formulada a Lei Estadual nº 12.248/98, que criou o Sistema Integrado de Gestão e

Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba – Sigprom, iniciando um processo de regulamentação de uso e ocupação do solo em áreas de manancial, o que evidenciou um comprometimento com a questão ambiental, dando início à criação, via decretos estaduais, das Áreas de Proteção Ambiental – APAs e das Unidades Territoriais de Planejamento – UTPs, todas destinadas à manutenção da qualidade da água para o abastecimento público da Região. Segundo Comec (2006, p. 36), essas ações foram “consequência do amadurecimento do processo de planejamento das instituições após a Constituição de 1988”.

No sentido da conformação territorial, a RMC também teve alterações na sua composição, provocada pelo poder atribuído aos Municípios pela Constituição de 1988 e pelo processo de expansão urbana. Até 1992, houve o desmembramento de quatro territórios municipais, resultando na criação de municípios que foram automaticamente incorporados ao conjunto metropolitano de Curitiba: Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais e Tunas do Paraná. Em 1998 a RMC já contava com mais outros quatro municípios: Cerro Azul, Doutor Ulysses, Quitandinha e Tijucas do Sul. Em 1995 os Municípios de Adrianópolis e Campo Magro (este desmembrado de Almirante Tamandaré) foram incluídos na RMC. Para finalizar a segunda fase de metropolização institucional curitibana, o Município de Agudos do Sul também passou a fazer parte do arranjo. Como resultado, ao final da década de 90, o recorte territorial metropolitano já possuía 25 municípios, 11 a mais do que em sua composição inicial.

Passado todo o contexto histórico ocorrido desde a promulgação da CF/88 até o final da década de 1990, de acordo com Vaccari (2018, p. 83), a Comec continuava e um processo de redução de seu corpo técnico efetivo e na condição de operacionalizadora de recursos federais provenientes, especialmente, do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que destinou aporte às cidades metropolitanas. Esse período coincide com a terceira fase de criação das RMs brasileiras (2001-atual).

Em 2000, a Comec iniciou a elaboração do novo Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI, para consolidar a retomada do planejamento regional. O escopo do plano era de redesenhar as estratégias do órgão para o desenvolvimento metropolitano, com uma leitura aprofundada sobre os contextos socioeconômico, físico-territorial e institucional da RMC, algo que visava se encaixar ao molde social-desenvolvimentista incipiente no país.

A autarquia visava orientar as ações dos setores organizados da sociedade e estabelecer quais seriam os aspectos principais a serem desenvolvidos no trabalho,

pois reconhecia-se a impossibilidade de se abranger dentro do PDI todas as demandas possíveis simultaneamente. Assim, deu-se prioridade à orientação das ações do poder público e aos aspectos relativos às funções públicas de interesse comum metropolitanas (Comec, 2006, p. 18).

Mais especificamente, o PDI, que foi aprovado em 2006, se concentrou em estabelecer propostas para as linhas estratégicas de: 1) proteção, conservação e preservação do meio ambiente, com a consolidação de normativas de proteção aos mananciais e de regulamentação de parâmetros para parcelamento do solo urbano e licenciamento ambiental; e 2) ordenamento da expansão e do crescimento urbano, com enfoque no estímulo ao adensamento de vazios urbanos, direcionamento das futuras ocupações para áreas com menor restrição à urbanização, indicação de áreas adequadas à atividades do setor secundários e estruturação do sistema viário metropolitano. Além disso, o documento propôs um novo arranjo institucional para a gestão metropolitana.

Nos anos seguintes, no âmbito do PAC, foram desenvolvidos projetos de habitação de interesse social, de 2007 à 2011, coordenados pela Companhia de Habitação do Paraná – Cohapar com a participação do órgão metropolitano na escolha das áreas para a implantação de projetos de interesse social, além de outros projetos na área de saneamento e sistema viário (Vaccari, 2018, p. 83).

Em 2015, provocado pelo Ministério Público do Paraná – MPPR à aplicar as exigências do Estatuto da Metrópole, principalmente no que diz respeito ao prazo para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, o Governo do Estado do Paraná instituiu o Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrópole, sancionando o Decreto Estadual nº 2.635/2015. Tal comitê era composto por Secretarias do Estado e coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – Sedu. O movimento envolveu também a Assembleia Legislativa do Paraná – Alep, que conduziria esse processo, também, no âmbito político (Vaccari, 2018, p. 85).

Entretanto, tal comitê permaneceu inativo até que seu Decreto criador fosse revogado pelo Decreto Estadual nº 4.168, de 04 e março de 2020, que visava “simplificar a pesquisa legislativa, extinguindo normas consideradas desnecessárias, exauridas, sem validade aparente, no âmbito do Poder Executivo Estadual”.

Com relação às funções públicas de interesse comum, legalmente, ainda vigoram as definidas pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974:

Art. 11. Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região:

I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transporte e sistema viário;

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

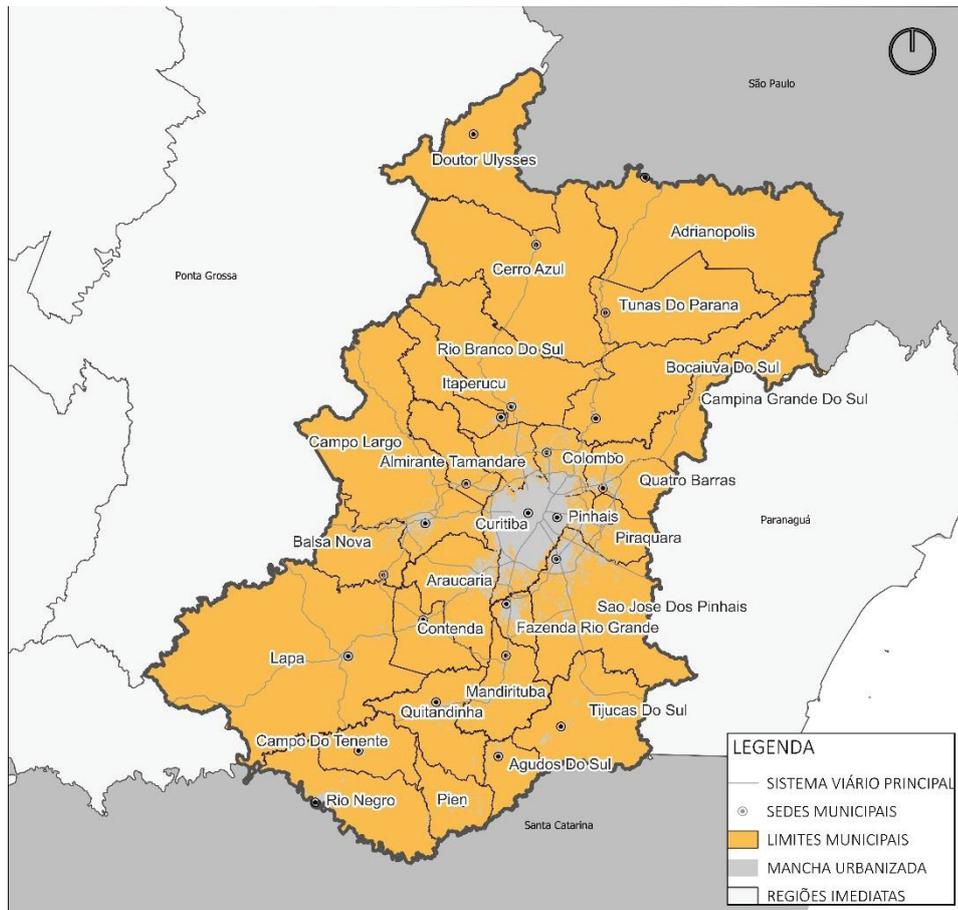
VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a Lei Federal; e

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal (Paraná, 1974).

Entretanto, o Decreto Estadual nº 698/1995, define a atuação dos departamentos da Comec nas seguintes áreas: uso, ocupação e controle do parcelamento do solo; transporte; sistema viário; habitação; saneamento básico; infraestrutura; meio ambiente; socioeconômica e institucional. No decreto supracitado não há menção à FPIC de produção e distribuição de gás combustível canalizado e foram acrescentadas as FPICs de Habitação, Infraestrutura e Institucional. Desta forma, novas atividades foram elencadas no rol de atuação do órgão metropolitano.

No âmbito da configuração territorial da RMC, em 2002, por meio da Lei Estadual nº 13.512/2002, a Lapa passou a fazer parte do arranjo metropolitano. Somente nove anos mais tarde, através da Lei Complementar Estadual nº 139/2011, definiu-se a configuração atual da Região, com a inclusão dos municípios de Campo do Tenente, Piên e Rio Negro, totalizando 29 municípios, contando com a metrópole Curitiba e compreendendo uma população de 3.742.171 habitantes, de acordo com o Censo de 2022 (IBGE, 2023) (figura 4).

FIGURA 4 – CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL ATUAL DA RMC



FONTE: IBGE (2019b); IBGE (2022). Elaborado pela Autora (2023).

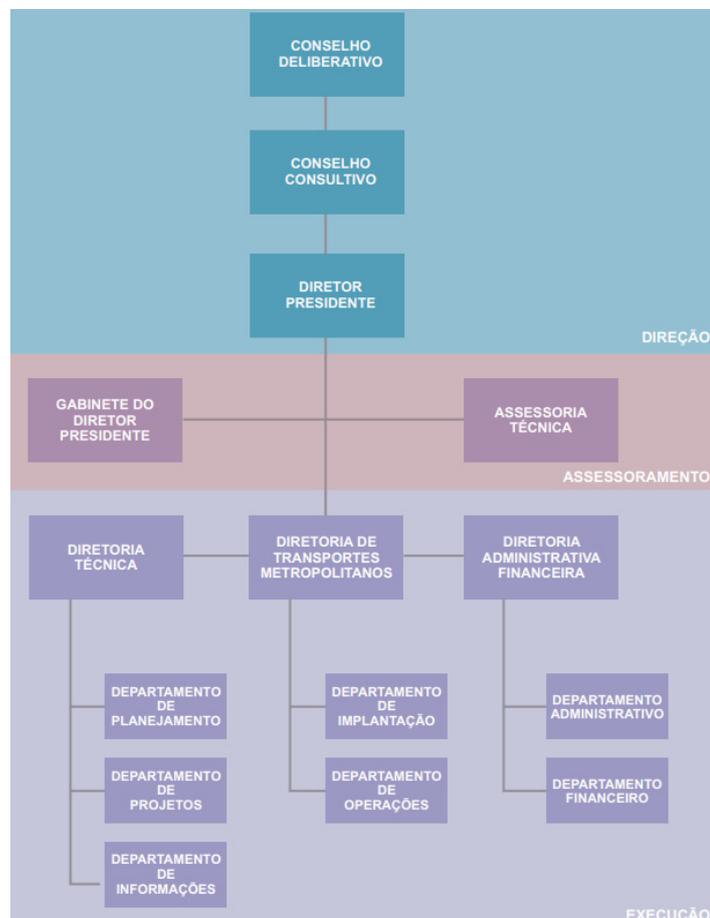
Atualmente, o ente que concentra esforços para implantar as exigências do Estatuto da Metrópole, principalmente no aspecto da estrutura de Governança Interfederativa e da elaboração do PDUI, é a Comec, que contratou um consórcio especializado em elaborar o plano, o qual compreenderá propostas para a adequação da RMC à estrutura estabelecida no Estatuto (Comec, 2022, n.p.).

3.2.1 Estrutura Organizacional da Comec

A Comec pode assumir, total ou parcialmente, o desenvolvimento e controle de atividades relativas à cada FPIC, o essencial é que o órgão metropolitano assegure a articulação dessas funções interinstitucionalmente, ou seja com outros entes estaduais e municipais a elas correlatos, visto que não são atribuições exclusivas da Comec.

Deste modo, entende-se que a sua estruturação funcional interna deve estar associada às FPICs e às atividades nestas desenvolvidas. Dentro da estrutura verticalizada da Comec, o Decreto Estadual nº 698/1995 criou, além da figura do Diretor Presidente, mais três diretorias e seus respectivos departamentos (diretoria técnica, administrativo-financeira e do transporte metropolitano), todas elas subordinadas ao Diretor Presidente. Desta forma, a estrutura organizacional da Comec é assim definida legalmente:

FIGURA 5 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COMEC DE ACORDO COM O DECRETO 698/1995



FONTE: Comec (2006, p. 240).

Além disso, as Secretarias de Estado da Administração – SEAD e do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, definiram, através da Resolução Conjunta nº 07, de 06 de julho de 1999, o quadro de funcionários que deveriam compor a Comec, distribuídos por cargo e departamento (Comec, 2006, p. 239).

A resolução definiu 58 servidores no total, sendo 14 deles exclusivamente lotados no Departamento de Planejamento, unidade administrativa responsável pelo

planejamento e execução de políticas públicas para o desenvolvimento da RMC, no âmbito das FPICs de uso do solo, transporte, sistema viário, habitação, saneamento básico, infraestrutura, meio ambiente, socioeconomia e institucional, além da função de assessoria aos municípios nos processos de parcelamento do solo.

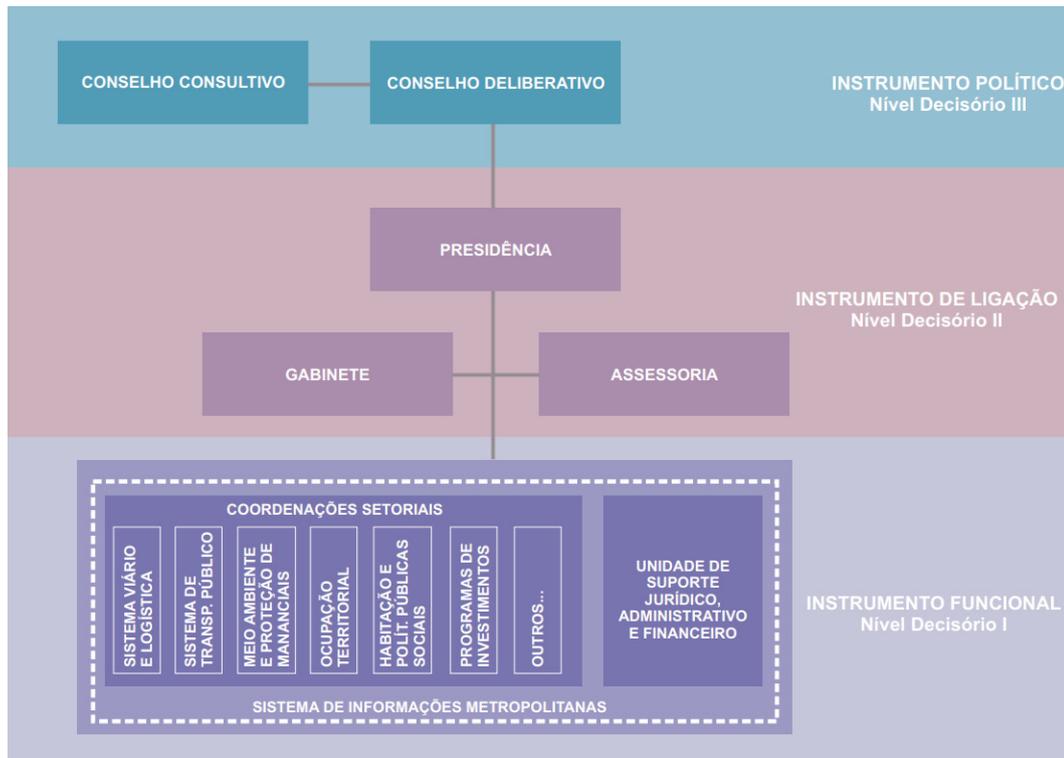
Deste modo, o departamento diretamente responsável pelo planejamento metropolitano deveria contar com uma equipe multidisciplinar composta por 1 administrador, 5 arquitetos, 4 auxiliares administrativos, 2 economistas, 1 sociólogo e 1 topógrafo. Entretanto, essa proposta não se consolidou, conforme será visto na sequência.

A Comec (2006, p. 244), também verificou o congelamento da atuação dos Conselhos Consultivo e Deliberativo devido à inexistência de mecanismos mais flexíveis de gestão e de criação de espaços institucionais voltados à discussão e incorporação de instrumentos técnicos, jurídicos e econômicos. Esta configuração pode justificar o atendimento mais prioritário à algumas FPICs em detrimento de outras.

Considerando essas problemáticas, o PDI de 2006 apresentou um redesenho institucional para a RMC, levando em conta a estruturação de um organismo público responsável pelas FPICs, formado pela participação de cada unidade de poder organizacional já existente, entendendo que estas também são de responsabilidade e de interesse dos municípios, e que era primordial a manutenção do Órgão Metropolitano como ator responsável pela gestão das FPICs. Este organismo, denominado Entidade Metropolitana, deveria ser aberto, flexível e orgânico, com alta interação com seu meio ambiente (Comec, 2006, p. 275).

Foram propostos os seguintes instrumentos organizacionais para a Entidade Metropolitana: 1) Instrumento Funcional, com natureza técnico-científica, responsável pelo processo de produção e execução de políticas públicas de interesse comum; 2) Instrumento Político, que trataria das tomadas de decisão sobre as políticas públicas; e 3) Instrumento de Ligação, elemento que conectaria os dois primeiros, conforme figura 6 a seguir (Comec, 2006, p. 275).

FIGURA 6 – PROPOSTA DE NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA GESTÃO DAS FPICs DA RMC



FONTE: Comec (2006, p. 276).

O Instrumento Funcional proposto no PDI (2006) se distanciava do modelo verticalizado existente até então. O objetivo era que as políticas setoriais se relacionassem entre si e que houvesse comunicação com o ambiente externo, ou seja, com outros órgãos setoriais que participariam da execução de políticas públicas. Assim, não haveria uma organização departamentalizada.

Todo o saber técnico estaria concentrado neste instrumento que seria composto por Coordenações Setoriais, uma dedicada para cada FPIC, além da existência de uma unidade de suporte jurídico, administrativo e financeiro e de um sistema de informações metropolitanas (Comec, 2006, p. 276).

Por sua vez, cada Coordenação Setorial de FPIC seria composta por uma Câmara Técnica Setorial da qual fariam parte representantes de técnicos de várias instituições públicas estaduais, municipais e federais que atuam no espaço metropolitano. Também teriam uma Unidade Técnica Setorial, constituída por técnicos pertencentes ao quadro de funcionários do órgão metropolitano, e seria responsável pela organização dos trabalhos técnicos da Coordenação Setorial, pelas pesquisas e incorporação de novas tecnologias de planejamento, pela secretaria da Câmara

Técnica e pelo conjunto de atividades de articulação que viabilizariam as decisões e organizariam as informações em um sistema de informações (Comec, 2006, p. 277).

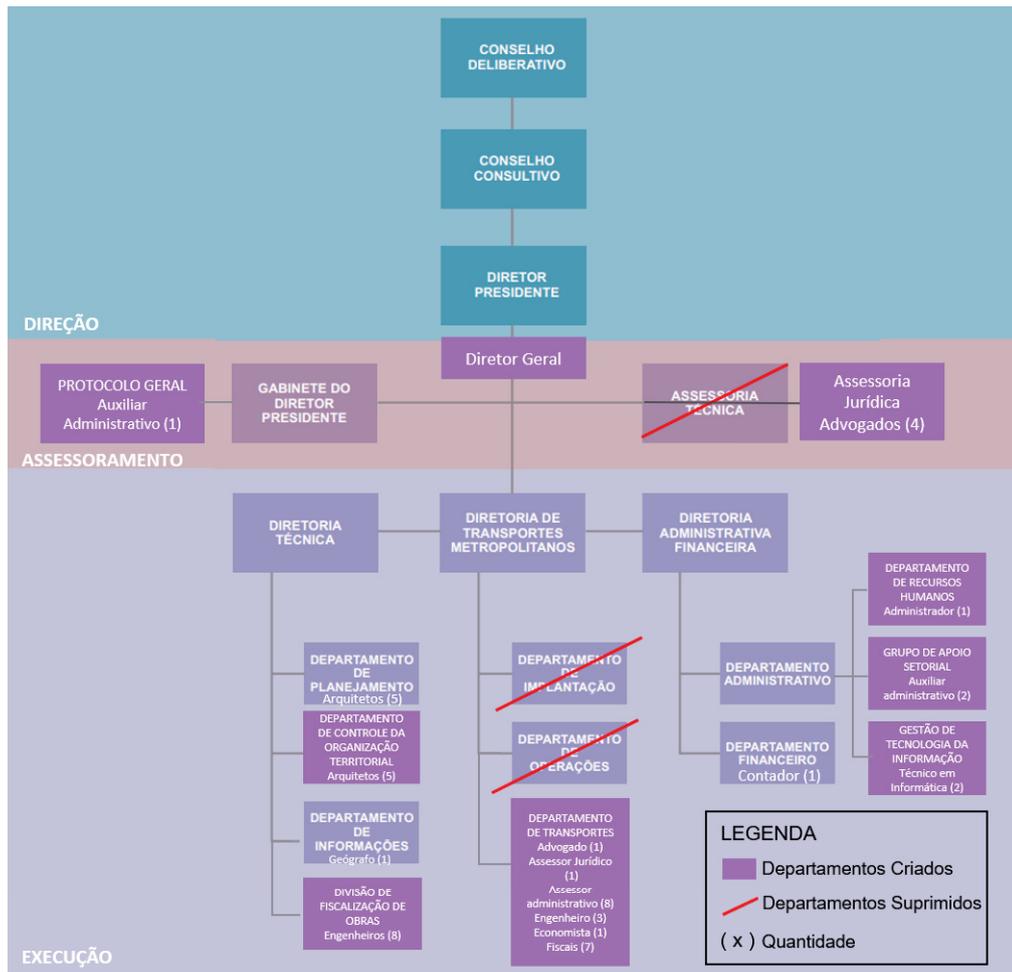
O Instrumento Político, seria formado pelo Conselho Deliberativo, já constituído no Decreto Estadual n° 698/1995 e composto por Prefeitos Municipais e pelo Governador. Assim como a legislação prevê, tal Conselho é a instância superior na tomada de decisões das FPICs. Ainda neste instrumento, existiria a inserção do Conselho Consultivo, do qual fariam parte segmentos da sociedade civil que tivessem alguma relação com as FPICs. O Instrumento Político estaria hierarquicamente acima do Instrumento Funcional e do Instrumento de Ligação (Comec, 2006, p. 278).

Por fim, o Instrumento de Ligação entre o ente político decisório e o ente técnico-produtivo, seria exercido pela Presidência do órgão metropolitano, representante das Coordenações Setoriais nas assembleias do Conselho Deliberativo e comunicador das decisões tomadas por este. O Presidente do órgão metropolitano, assumiria a função de representante legal deste, bem como coordenaria a integração das políticas públicas das FPICs (Comec, 2006, p. 280).

Desta forma, o órgão metropolitano seria a união dos três instrumentos mencionados anteriormente, situação muito diferente do que foi previsto no Decreto Estadual 698/95 e do que é visto atualmente. Entretanto, o PDI 2006 não foi aprovado por Lei Estadual, assim, apesar de ter previsto uma estrutura interfederativa muito semelhante ao que o Estatuto da Metrópole exige, nunca foi implantada.

Hoje, através da observação participante, o que se verifica *in loco* é que a estrutura da Comec, na prática, é diferente do previsto no Decreto Estadual n° 698/95, conforme pode ser observado na figura 7.

FIGURA 7 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA COMEC CONFORME SITUAÇÃO REAL



FONTE: Modificada de Comec (2006).

Atualmente, além do Diretor Presidente, há a figura do Diretor Geral, tal como exigido na Lei Estadual nº 11.027/1994; a Assessoria Técnica foi transformada em Assessoria Jurídica, possuindo apenas advogados; no Gabinete do Diretor Presidente somente está lotado um auxiliar administrativo responsável pelo protocolo geral; na Diretoria Técnica, o Departamento de Planejamento originou outro setor dedicado ao Controle da Organização Territorial, responsável pelas anuências de parcelamento de solo; o Departamento de Projetos foi subtraído e no lugar criou-se a Divisão de Fiscalização de Obras responsável pela execução das obras provenientes, principalmente dos projetos do PAC; a Diretoria de Transportes possui apenas um departamento; e no Departamento Administrativo foram criados o Departamento de Recursos Humanos, o Grupo de Apoio Setorial e a Gestão de Tecnologia da Informação.

No total, excetuando-se os cargos de diretoria, estagiários e serviços terceirizados, a Comec possui 46 técnicos, 12 a menos do que o previsto na Resolução Conjunta SEAD/SEPL n° 001, de 6 de julho de 1999. Porém, uma maior diferença pode ser verificada na gama de funções, que é menor do que a esperada. Um exemplo é o Departamento de Planejamento que, ao invés de ser constituído por um corpo técnico multidisciplinar, como mencionado anteriormente, possui apenas 5 funcionários, todos arquitetos e urbanistas, responsáveis pelo planejamento de todas as FPICs metropolitanas.

Ademais, em uma análise de observação participante, identificou-se que, dos 46 técnicos, apenas cinco são funcionários de carreira, sendo que dois deles já atendem os critérios para aposentadoria e os outros três são funcionários concursados emprestados de outras instituições estaduais. Os outros 41 técnicos são cargos comissionados de confiança da atual gestão do governo, o que acaba por reduzir as metas das atuais atividades do órgão metropolitano a quatro ou, no máximo, oito anos, período máximo de mandato de um governador, descontinuando muitos dos trabalhos que o órgão desempenha. Assim, ao fim de um mandato de governo e início de outro, a instituição metropolitana está passível de ter todo o seu corpo técnico substituído por novos funcionários que demandam tempo de aprendizado para dar continuidade às atividades de planejamento metropolitano.

Analisando todo o histórico de gestão da RMC, reconhece-se os esforços, principalmente da Comec, em reestruturar-se e priorizar o planejamento metropolitano mesmo que sua atuação tenha sido desestabilizada em alguns momentos ao longo de sua trajetória. Destaca-se que este órgão metropolitano, apesar dos desafios inerentes à cada fase do processo de metropolização nacional, nunca foi descontinuado. Reconhece-se, também, os esforços prioritários para algumas FPICs, principalmente de uso do solo, meio ambiente, transporte e sistema viário, em detrimento de outras.

Portanto, mostra-se necessário institucionalizar as estruturas de gestão da RMC com a elaboração do PDUI e de se estabelecer legalmente a estrutura de governança interfederativa com viés de compartilhamento de responsabilidades e de gestão participativa no atendimento das FPICs, que dimensione a instância executiva, a deliberativa e a técnico-consultiva, com todo o quadro funcional multidisciplinar e efetivo necessário para o pleno desenvolvimento metropolitano. Estrutura semelhante já foi construída na Região Metropolitana de Belo Horizonte e será analisada a seguir.

3.3 O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RMBH

Comparativamente à análise do processo de criação e desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba, esta pesquisa buscará contextualizar as experiências da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH desde sua criação até sua atual gestão, sob o propósito de identificar as principais semelhanças, diferenças e até inovações metodológicas e conceituais adotadas por esta no campo da governança e sua compatibilidade com os preceitos do Estatuto da Metrópole.

O processo de metropolização da cidade de Belo Horizonte iniciou nos anos 1940, com importantes intervenções, como a construção da cidade industrial do Município de Contagem, em 1946, e como a implantação do complexo turístico da Lagoa da Pampulha e da Avenida Antônio Carlos, na década seguinte. Tais intervenções influenciaram a expansão da malha urbana da capital e sua conurbação com os municípios limítrofes, algo que se acentuou nas décadas de 50 e 60 (Aragão, 2018, p. 9).

Também se verificou grande crescimento demográfico na década de 1970, época em que foi promovida a política conhecida como nova industrialização mineira, principalmente com o desenvolvimento do setor industrial e de serviços, como siderurgia, energia e transportes. Foi neste momento que a questão metropolitana se levantou como problemática que extrapolava o espaço de atuação das prefeituras (Aragão, 2018, p. 9).

Como consequência do debate, que se replicava na escala nacional, a Lei Federal nº 14/1973, também instituiu Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH compreendendo, inicialmente, 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

Entretanto, de acordo com Aragão (2018, p. 9), antes mesmo da criação da RMBH, em 1971, sob coordenação da Fundação João Pinheiro – FJP, já tinha sido criado um grupo de estudos e de planejamento que influenciou a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plambel, pela Lei Estadual nº 6.303, de 1974, uma autarquia responsável pelo planejamento urbano e regional integrado da RMBH.

Na primeira fase de criação das regiões metropolitanas no Brasil, de acordo com Aragão (2018, p. 9), a Plambel foi responsável pela elaboração de planos e

diagnósticos de elevado grau de qualidade técnica, entretanto, era vista como um órgão centralizador e autoritário, que não promovia a participação dos municípios e da sociedade civil nas atividades de planejamento metropolitano. Essa característica correspondia com o regime ditatorial em que o país se encontrava e se replicou nas diversas RMs do país, como foi o caso da RMC.

De acordo com Azevedo e Guia (2000a, p. 137), neste período, a Plambel contava com uma conjuntura favorável no plano econômico, marcado por um período com altas taxas de crescimento em Minas Gerais e na RMBH, e também, no plano político, com o controle e a repressão das manifestações populares contrárias ao regime e com o esvaziamento do poder dos municípios e do legislativo.

Além disso, assim como ocorreu para a Comec, quando foi criado o CNDU, em 1979, de acordo com Azevedo e Guia (2000a, p. 137), a Plambel recebeu a função de intermediar o repasse dos recursos do governo federal aos órgãos setoriais e aos municípios.

Esses aspectos favoreceram o fortalecimento da instituição, que passou a ser vista com grande prestígio pelo estado durante a década de 70, época em que o país vivia sua primeira fase de metropolização.

Entretanto, no início dos anos 80, o sistema de gestão metropolitana mineiro se viu enfraquecido a partir do momento em que o órgão metropolitano deixou de ser responsável pelo repasse de recursos para os municípios metropolitanos, isso se agravou com a criação da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, em 1987, quando as decisões ficaram diretamente a cargo do Governador do Estado. Nesse momento, a Plambel ficou vulnerável e foi esvaziada politicamente, perdendo a maior parte de seu corpo técnico no processo de desmonte do sistema estadual de planejamento (Azevedo e Guia, 2000a, p. 138).

Em 1989, a Constituição do Estado de Minas Gerais foi homologada e parte de seu texto dedicou-se ao planejamento metropolitano. Conforme o art. 43 da Constituição Estadual (Minas Gerais, 1989), foram definidas dez funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas do estado. Além de incorporadas as seis já definidas pela LC n° 14/1973, foram estabelecidas as FPICs de segurança pública, cartografia e informações básicas e habitação. O interesse comum de aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, foi desmembrado em dois.

Ademais, em atendimento à LC n° 14/1973, já ficou estabelecido na Constituição Mineira que as diretrizes de planejamento integrado das FPICs deveriam

ser objeto de plano de desenvolvimento metropolitano elaborado pela Assembleia Metropolitana¹⁰, e a execução dessas deveriam ser de responsabilidade do Estado e dos Municípios integrantes da Região. No âmbito da configuração espacial, mais quatro municípios foram integrados à RMBH: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme.

Entretanto, por mais que o texto constitucional mineiro tivesse se dedicado também ao planejamento e desenvolvimento metropolitano da RM, a característica municipalista que se estabelecia no país com a Constituição Federal de 1988, associada à interrupção dos investimentos federais nas RMs e ao esvaziamento dos órgãos de planejamento da administração estadual mineira, característicos da segunda fase de metropolização do país, fizeram com que a Plambel, sem corpo técnico suficiente para promover sua reformulação, ficasse mais fragilizada, o que resultou em sua extinção em 1996. De acordo com Azevedo e Guia (2000a, p. 137), as funções do órgão foram redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e a FJP.

O vazio institucional provocado pela falta de um órgão de gestão resultou em rompimentos de diversos processos de desenvolvimento para a RMBH, aprofundando a adversidades da metropolização.

O vazio institucional deixado pela sua extinção fez com que diversos eixos de desenvolvimento pensados para a metrópole durante o período de sua existência fossem interrompidos, gerando aprofundamento das problemáticas sociais oriundas do processo de metropolização. (Aragão, 2018, p.10).

Foi somente na década de 2000 que o Governo Mineiro conseguiu reverter os percalços da década anterior, criando práticas de planejamento e arranjos institucionais nunca vistos no país. De acordo com Aragão (2018, p. 10), a RMBH “inaugurou processos pioneiros de planejamento e gestão metropolitana que vem se

¹⁰ De acordo com o art. 45 da Constituição do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989), a Assembleia Metropolitana é composta por pelo Prefeito e por Vereadores de cada município metropolitano, por um representante da Assembleia Legislativa do Estado e por um representante do Poder Executivo, indicado pelo Governador do Estado. Dentre outras atribuições, ela é responsável por: exercer o poder normativo de integração do planejamento, da organização e da execução das FPICs; por zelar pela observância das normas por mecanismos de fiscalização e controle dos órgãos metropolitanos; por elaborar e aprovar o Plano Diretor Metropolitano, e suas alterações, e fiscalizar e controlar sua implantação; aprovar planos plurianuais da RM; e administrar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

consolidando nos últimos anos e que buscam minimizar os obstáculos da gestão interfederativa do território”. Mais tarde, o pioneirismo praticado na Região, se tornaria referência para a estruturação da Governança Interfederativa contemplada no Estatuto da Metrópole, em 2015.

Em 2006, por meio das Leis Complementares nº 88 e 89, foi estabelecido um novo arranjo institucional para o planejamento e gestão da RMBH. Por dessas, foram criadas esferas de gestão, órgãos de suporte técnico, instrumentos de planejamento e mecanismos de financiamento, como tentativas de reversão das consequências econômicas resultantes do vácuo no planejamento metropolitano da década anterior.

Conforme cita Aragão (2018, p. 11), para o desenho do arranjo institucional, foram promovidas conferências metropolitanas, que deliberaram, inclusive sobre a composição dos entes que fariam parte do modelo de gestão. Em 2007, foi inaugurado o arranjo de gestão, composto pela Assembleia Metropolitana, instância superior de decisão, e pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano – CDDM, órgão colegiado de coordenação geral de ações de planejamento metropolitano, composto por representantes do estado, dos municípios metropolitanos e da sociedade civil organizada.

No caso da Assembleia Metropolitana, a Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, assim define suas atribuições:

Art. 8º A Assembléia Metropolitana é o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana, competindo-lhe:

I – definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana;
 II – vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (Minas Gerais, 2006).

Por outro lado, são atribuições do CDDM, segundo o art. 15 da mesma LC:

Art. 15. [...]

I – deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
 II – fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à sua região metropolitana;
 III – acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;
 IV – orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;

- V – estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;
- VI – aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;
- VII – aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos;
- VIII – provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana (Minas Gerais, 2006).

Para assegurar a gestão democrática e participativa, além de representantes do Governo do Estado e das Prefeituras Municipais, fazem parte deste Conselho dois representantes da sociedade civil e seus respectivos suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, conforme disposto no Decreto Estadual 44.601, de 21 de agosto de 2007, que dispõe sobre o CDDM.

Eleitos os membros titulares e suplentes da sociedade civil no Conselho, os demais participantes criaram também o Colegiado Metropolitano composto por 20 representantes da sociedade que apoiam os membros do Conselho. Segundo Minas Gerais (2011, p. 8), o Colegiado não possui amparo legal, mas forte legitimidade, compensando qualitativamente a baixa representatividade no CDDM, além disso, o grupo já propôs temas e subsídios para macrodiretrizes de planejamento metropolitano e elaboração do Termo de Referência para contratação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI/RMBH. Deste modo, o Colegiado se mostrou um grupo qualificado e importante para o arranjo institucional metropolitano.

Como órgão de apoio, por meio da Lei Complementar de Minas Gerais n° 107, de 12 de janeiro de 2009, foi criada a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, uma autarquia estadual, tal como a Comec/RMC, com atribuições de caráter técnico e executivo para o planejamento, assessoramento, ordenamento urbano e apoio à execução das seguintes FPICs da Região estabelecidas pelo art. 8°, da Lei Complementar n° 89 (Minas Gerais, 2006): 1) transporte intermunicipal; 2) sistema viário; 3) defesa contra sinistro e defesa civil; 4) saneamento básico; 5) uso do solo metropolitano; 6) gás canalizado; 7) cartografia e informações básicas; 8) preservação ambiental; 9) habitação; 10) rede de saúde; 11) desenvolvimento socioeconômico; e 12) aproveitamento de recursos hídricos.

Também foi criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM, previsto no art. 47 da Constituição de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989), constituído de recursos do Estado e dos 34 municípios da RMBH e destinado a promover

financiamento e investimentos de projetos da RM e de outras diretrizes definidas no PDDI.

Deste modo, é possível verificar que, apesar de ter sido institucionalizado antes, o arranjo de gestão metropolitana da RMBH é semelhante à estrutura de Governança Interfederativa estabelecida no art. 8º do Estatuto da Metrópole (Brasil, 205), senão vejamos: a Assembleia Metropolitana da RMBH se assemelha à instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes, a diferença reside no fato de que, na composição de BH também está prevista a participação de representantes da Assembleia Legislativa do Estado; o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano faz o papel da instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; a Agência RMBH representa a organização pública com funções técnico-consultivas; e o FDM faria parte do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Além disso, no contexto político-institucional do processo de implantação e consolidação de um novo Sistema de Gestão Metropolitana de Minas Gerais, o PDDI da RMBH foi elaborado entre 2009 e 2011, à semelhança do PDUI previsto pelo Estatuto da Metrópole¹¹, servindo, segundo a Agência RMBH (2021, n.p.), como ferramenta de planejamento integrado entre os 34 municípios da RMBH. Nele foram definidas diretrizes, políticas e projetos para o desenvolvimento das FPICs, construídos em um processo participativo, com o apoio das entidades técnicas responsáveis e da população metropolitana, sendo por fim, aprovado pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, em 2011. Dentro do documento, foram propostas 28 políticas, organizadas em programas e subdivididos em projetos, com foco nos eixos de Acessibilidade, Seguridade, Urbanidade e Sustentabilidade.

De acordo com Minas Gerais (2011, n.p.), no Eixo de Acessibilidade, foram definidas políticas de Mobilidade Metropolitana, de direito ao espaço cotidiano, de moradia e ambiente urbano, de integração dos serviços de saúde, de integração da assistência social e de integração da democracia digital.

¹¹ Destaca-se que esse documento foi elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais, contratada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, do Governo do Estado de Minas Gerais, junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – Fundação Ipead. A redação inicial do PDDI (Minas Gerais, 2011, p. 3) tratou de destacar o ineditismo Brasileiro na elaboração de um Plano Metropolitano sob responsabilidade direta de unidades de ensino superior, já que sua coordenação estava a cargo da UFMG que, também, buscou integrar aos trabalhos o apoio da PUC Minas e da Universidade Estadual de Minas Gerais.

Já no Eixo de Segurança, o plano focou no estabelecimento de políticas integradas de segurança pública, gestão dos riscos ambientais e de mudanças climáticas, de segurança alimentar e nutricional, de formação e qualificação profissional e de apoio à produção em pequena escala.

No Eixo de Urbanidade as políticas de integração foram: democratização dos espaços públicos, gestão a paisagem e valorização da diversidade cultural, gestão territorial da educação e cultura, promoção de atividades culturais e criativas e financiamento da cultura.

Por fim, no Eixo da Sustentabilidade, as políticas integradas foram definidas para o desenvolvimento produtivo sustentável, desenvolvimento de territórios minerários, gestão, proteção e recuperação de recursos hídricos, resíduos sólidos, saneamento, delimitação e recuperação de áreas de interesse de conservação ambiental, compensação e valoração de serviços ambientais e mitigação de gases do efeito estufa.

Além disso, foram elaboradas políticas na área de centralidade em rede e de regulação do uso e da ocupação do solo, também foi estabelecida uma proposta institucional para implementação do PDDI e para o estabelecimento da estrutura integrada de gestão metropolitana.

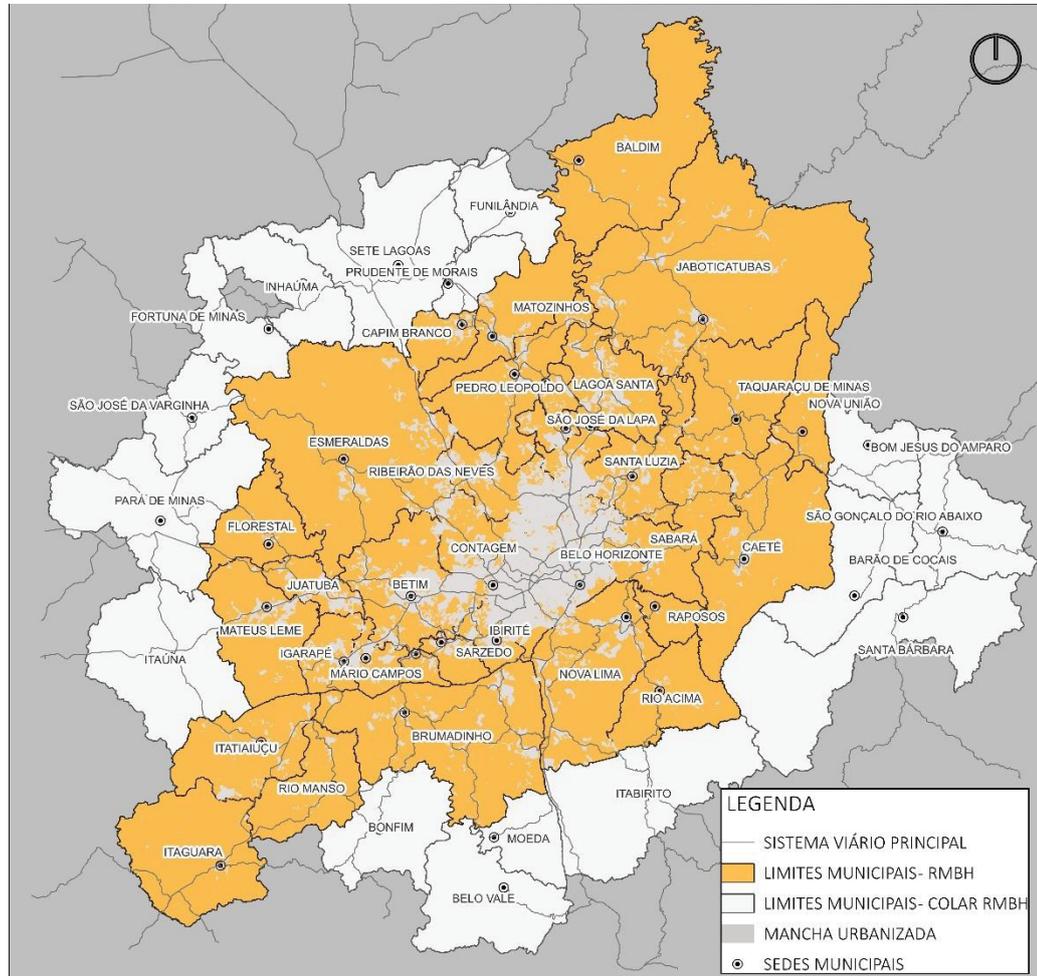
Conforme informa a Agência RMBH (2021, n.p), após ter sido aprovado pelo CDDM, o PDDI foi estruturado como Projeto de Lei Complementar nº 74 de 2017 e encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, entretanto, foi arquivado.

Em relação ao recorte territorial metropolitano mineiro, com a aprovação da Lei Complementar nº 89 (Minas Gerais, 2006), a área territorial da RMBH foi atualizada, compreendendo 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

Além disso, foi definido o Colar Metropolitano da RMBH, composto por 16 municípios do entorno que são afetados pelo processo de metropolização, sendo eles: Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes,

Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas. (figura 8).

FIGURA 8 – CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL ATUAL DA RMBH E DO COLAR METROPOLITANO



FONTE: IBGE (2019b); IBGE (2022). Elaborada pela Autora (2023).

De acordo com o Censo 2022 (IBGE, 2023), a RMBH conta com, aproximadamente, 5.733.075 habitantes distribuídos em seus 34 municípios, o que a configura como a terceira região metropolitana mais populosa do Brasil.

Considerando todo o histórico institucional levantado nesta pesquisa, conforme afirmam Costa *et al.* (2018, p. 35), o resultado de mais de dez anos de trabalho de estruturação da RM de Belo Horizonte se destaca no cenário nacional como exemplo para as outras RMs. Sua legislação institucional não necessitou ser adaptada às exigências do Estatuto da Metrópole, pois já estava consolidada aos moldes deste, somente o PDDI teve que ser convertido em projeto de lei aprova o na Assembleia Legislativa e agora está passando por sua primeira atualiza o, após

mais de dez anos de sua finalização, conforme previsto no próprio plano, visando a adequação de seu conteúdo à realidade atual. Essa atualização está sob responsabilidade da própria Agência RMBH.

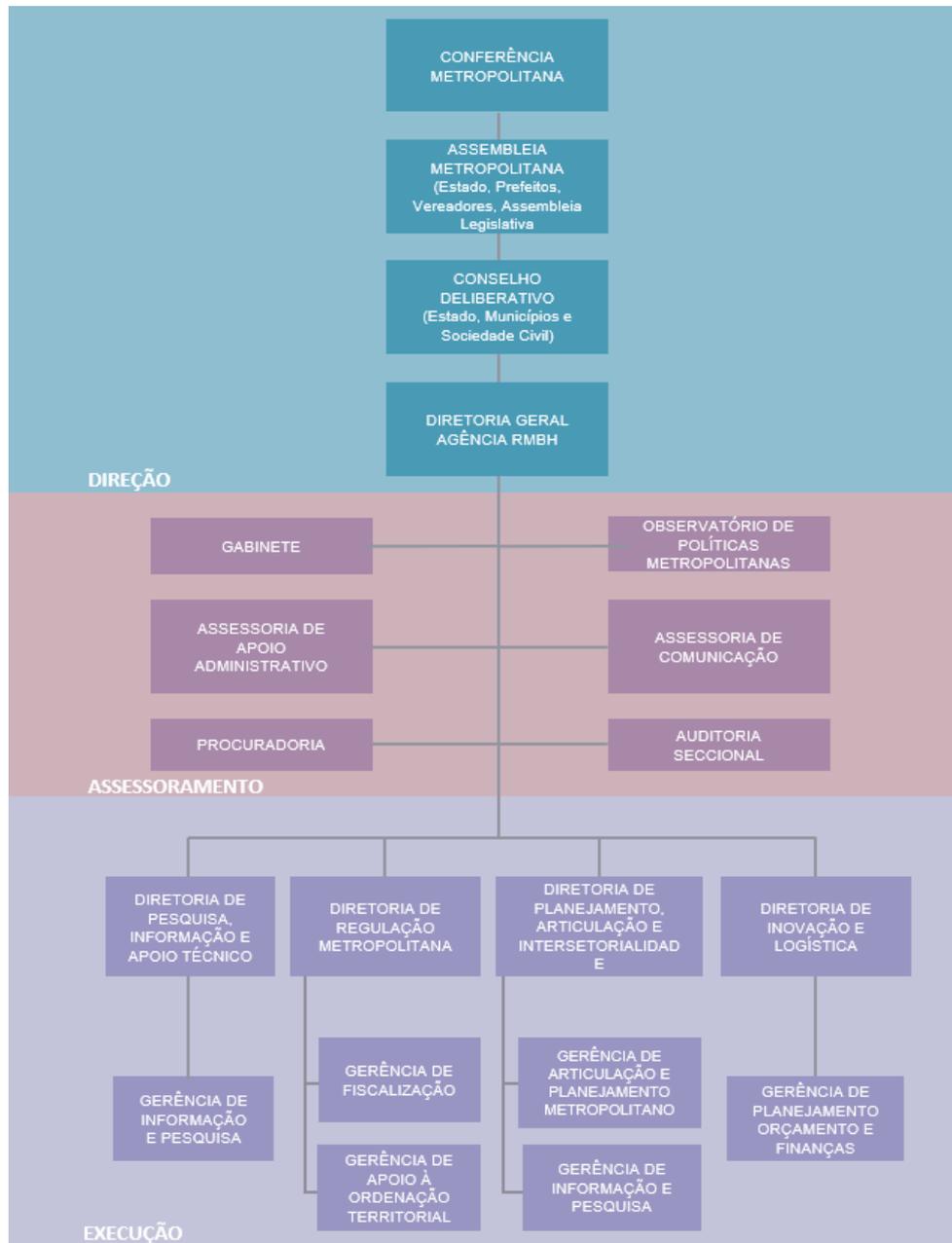
3.3.1 Estrutura Organizacional da Agência RMBH

Semelhante à Comec, a Agência RMBH também passou por um processo de adaptação de seu organograma institucional para readequar-se às reais necessidades institucionais, independentemente de o arranjo institucional metropolitano de BH estar adequado ao Estatuto da MetrÓpole.

Segundo dados disponibilizados pela Agência RMBH à autora (2022)¹², à estrutura geral estabelecida pela Lei Complementar n° 107/2009 (figura 9) apenas foi acrescentado o Núcleo de Assessoramento Técnico Especial – Nate, responsável dentre outras atividades, ao apoio aos municípios metropolitanos nos processos de Regularização Fundiária, enquanto os outros departamentos e diretorias se mantiveram. As alterações mais expressivas foram nos setores subordinados às diretorias, mais especificamente a Diretoria de Inovação e Logística, que criou mais três núcleos de apoio, e a Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade, que incluiu a Gerência de Apoio à Articulação e Intersetorialidade no lugar da Gerência de Informação e Pesquisa, já que esta é subordinada à Diretoria de Pesquisa, Informação e Apoio Técnico (figura 10).

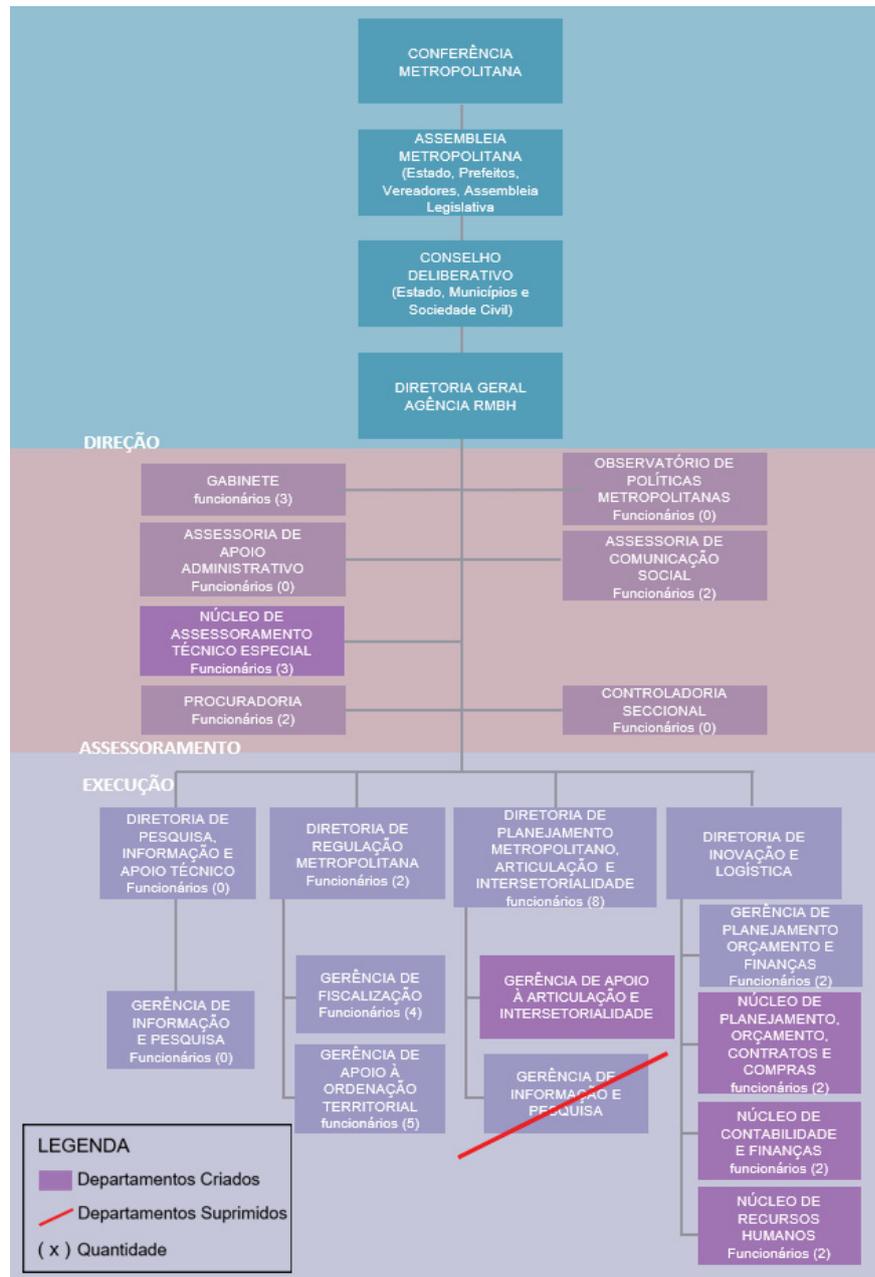
¹² Em outubro de 2022, a Agência RMBH, por meio da Chefe do Núcleo de Assessoramento Técnico Especial (Nate), forneceu à autora desta pesquisa o organograma institucional atual e a relação do quantitativo de cargos e funções da Agência, atualizada em 2022. Tais documentos não foram publicados pela instituição.

FIGURA 9 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA AGÊNCIA RMBH DE ACORDO COM A LEI COMPLEMENTAR Nº 107/2009



FONTE: Adaptado de Minas Gerais (2009); Agência RMBH (2021).

FIGURA 10 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA RMBH CONFORME SITUAÇÃO ATUAL



FONTE: Agência RMBH (2022). Elaborado pela Autora (2022).

Porém, ainda segundo os dados disponibilizados pela Agência RMBH (2022), alguns departamentos da instituição estão inativos como é o caso do Observatório de Políticas Metropolitanas, Assessoria de Apoio Administrativo, Diretoria de Informação, Pesquisa e Apoio e sua Gerência, ou seja, nessas áreas não há servidores atuando.

Essas alterações e criações de gerências e núcleos subordinados às diretorias são facilitadas na Agência pelo fato de a LC n° 107/2009 não especificar os departamentos e setores nas estruturas organizacionais da autarquia, algo que difere

da Comec, que tem sua estrutura especificada e enrijecida pelo Decreto n° 698/1995, deste modo, qualquer alteração que se fez, e que se faça, na estrutura organizacional do órgão metropolitano de Curitiba somente será validada com a atualização do decreto que a instituiu.

Por fim, ainda conforme dados disponibilizados pela Agência RMBH (2022), identificou-se que o quadro de funcionários da autarquia, assim como na Comec, é reduzido e composto por cargos de provimento em comissão, conforme Decreto Estadual n° 47.958, de 25 de maio de 2020, que estabelece o quantitativo e a distribuição destes na Agência. Excetuando-se funcionários terceirizados, estagiários e diretoria, a Agência possui 32 técnicos, sendo que apenas metade possui cargo efetivo e são funcionários cedidos temporariamente por outras instituições públicas estaduais, os demais exercem apenas os cargos em comissão.

Essa configuração também confere à instituição metropolitana de BH uma fragilidade na continuidade de suas atividades ao longo das trocas de gestão do Governo Estadual, assim como ocorre na Comec.

3.4 ARRANJOS SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS

As duas RMs analisadas nesta pesquisa foram instituídas em 1973, pela mesma legislação e, coincidentemente, as duas abrangiam em seu arranjo territorial original quatorze municípios. Além disso, ambas foram submetidas aos efeitos das três fases de criação das RMs brasileiras que afetaram todo o território nacional. Entretanto, verifica-se que o modo como cada uma gerenciou esses fenômenos ao longo dos anos serviu para assemelhá-las e diferenciá-las em diversos aspectos de sua estruturação e atuação.

Em linhas gerais, o primeiro aspecto importante a ser destacado é o fato de que as gestões metropolitanas de ambas as RMs seguiram caminhos distintos. Enquanto na RMC, o órgão gestor das FPICs metropolitanas – Comec permaneceu ativo desde o ano da sua instituição em 1974, apesar dos percalços provenientes das fases de criação das RMs brasileiras e dos cenários político-econômicos do país, a RMBH teve sua gestão descontinuada.

A Plambel, também criada em 1974, apesar de construir uma rica experiência de planejamento integrado, com a elaboração de trabalhos em alto nível, não conseguiu superar os desafios da segunda fase de criação das RMs brasileiras,

marcada pelo fortalecimento do municipalismo, e foi extinta em 1996. Foi somente em 2006 que o Governo do Estado de Minas Gerais estabeleceu um novo arranjo institucional para a gestão da RMBH criando, em 2009, a Agência RMBH. Esse vácuo institucional foi um impulsionador do Governo Estadual para a estruturação do arranjo institucional existente.

Verifica-se que na mesma época em que se estudava o arranjo de gestão da RMBH, também estava sendo proposta a nova estrutura institucional da RMC no Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI de 2006, até semelhante em certos aspectos, pois ambas visavam uma gestão interfederativa metropolitana, incluindo a participação da sociedade civil organizada por meio de Conselhos. Entretanto, a estrutura proposta para a RMC dentro do PDI não chegou a ser aprovada por legislação estadual para que fosse executada, por outro lado, a RMBH, antes mesmo de elaborar seu PDDI, já tinha estabelecido legalmente seu arranjo interfederativo.

Hoje, o que se verifica na RMC é que a falta desse arranjo estruturado nos moldes do estatuto da metrópole e de uma ferramenta que estabeleça diretrizes de planejamento e execução de políticas e projetos, tal como o PDUI, reflete na própria atuação do órgão metropolitano, que não possui corpo técnico estruturado nas áreas correlatas à cada um das FPICs e não possui a adesão necessária dos municípios e da sociedade civil para a gestão integrada dessas.

Entretanto, com relação ao corpo técnico para atuar na gestão das FPICs, apesar de algumas diferenças na forma como a estruturação institucional dos dois órgãos metropolitanos analisados se deram, verifica-se que ambos possuem quadro de funcionários quantitativamente semelhantes e, ambas não possuem corpo técnico suficientemente multidisciplinar para lidar com o planejamento e gestão de todas as FPICs, isso fica evidente na Agência RMBH, que possui uma FPIC que demandaria, inclusive, profissionais na área da saúde para seu atendimento.

Logo, mesmo que o processo de criação da RMBH tenha se estruturado de forma adequada ao Estatuto da Metrópole, também se identifica que a sua estrutura organizativa para o planejamento das FPICs não é suficiente sem uma base técnica que atenda a todas estas.

Com relação à gestão das FPICs metropolitanas, é possível identificar algumas diferenças entre as posturas dos dois órgãos metropolitanos. Aragão (2018, p. 31) aponta que o macrozoneamento do PDDI da RMBH ainda se restringe ao ordenamento do uso do solo e aos princípios de planejamento e gestão, sem se

aprofundar incisivamente na operacionalização das FPICs. Aliás, a FPIC de uso do solo, como se percebe dentro da estrutura organizacional interna e no próprio PDDI, é o mote de atuação da Agência RMBH.

Por sua vez, na Comec é possível identificar a predominância de atuação das FPICs de transporte e sistema viário, uso do solo e meio ambiente, principalmente considerando as propostas do PDI/RMC – 2006, que continham diretrizes precípuas para essas áreas e, pelas próprias políticas e ações desenvolvidas pelo órgão ao longo dos anos, como a gestão do transporte coletivo, a implantação e gerenciamento de obras viárias provenientes de recursos do PAC e a instituição de áreas de controle e ordenamento territorial com foco na proteção do meio ambiente e das áreas de manancial, onde a Comec exerce atuante controle com a instituição de parâmetros mínimos e anuências para parcelamento do solo.

Além disso, em sua pesquisa sobre a implementação do Estatuto da Metrópole na RMBH, Aragão (2018, p. 31) faz a seguinte consideração que pode ser aplicada para ambas as RMs em análise:

[...] é preciso considerar a já mencionada necessidade de promover o desenvolvimento das autonomias locais para efetivação das estratégias territoriais, além do estabelecimento de um pacto político que permita não somente a consolidação de estratégias metropolitanas na escala macro, mas que abra possibilidades para que esses instrumentos absorvam, *pari passu* ao seu processo de implementação, novas questões e estratégias territoriais identificadas no âmbito particular de cada município. A adoção de uma flexibilidade a esses dois instrumentos permite a constante retroalimentação do processo de planejamento e adaptação às transformações econômicas e sociais inerentes ao processo de desenvolvimento urbano.

Essa conclusão da autora pode ser um avanço significativo a ser dado nas RMs para que haja maior adesão e participação dos municípios nas estratégias de planejamento e desenvolvimento metropolitano, conforme determina o parágrafo único do art. 7º do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), visto que as diretrizes locais conseguem refletir com maior intensidade as necessidades de cada município do que as diretrizes de escala macro, fazendo com que os gestores municipais e a própria sociedade civil tenham maior interesse em participar das tomadas de decisão que envolvam propostas locais e, conseqüentemente, propostas metropolitanas também, relacionadas aos interesses comuns.

Apesar de todas as considerações aqui apontadas, Aragão (2018, p. 31) verifica que a RM de Belo Horizonte conseguiu consolidar vários instrumentos

previstos no Estatuto da Metrópole, mesmo sem existir esse referencial legal na época em que sua estrutura foi construída.

Ademais, não há dúvidas de que a organização na forma de governança interfederativa, instituída em Lei, da Região Metropolitana de Belo Horizonte, faz com que a estrutura metropolitana possibilite maior atuação e participação de seus municípios integrantes e que suas políticas sejam melhor implantadas na Região.

Portanto, apesar de existirem fragilidades, a estrutura metropolitana da RMBH, conforme apontado por autores aqui citados, ainda é uma referência para as demais regiões metropolitanas brasileiras que estão sendo instituídas ou que estão passando pelo processo de reestruturação institucional, como é o caso da RMC, pois é um modelo que previu a descentralização da decisão e a participação dos municípios e de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e gestão, algo que a gestão metropolitana de Curitiba visa alcançar.

Nesse ínterim, cabe salientar que no momento de construção da presente pesquisa, mais precisamente em janeiro de 2023, o Governo do Estado do Paraná sancionou a Lei Estadual nº 21.353/2023, a qual cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – Amep, uma autarquia responsável pelo planejamento e coordenação de ações para o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas do Paraná, que irá substituir a Comec dentro de um prazo de 12 meses.

A principal diferença entre as duas autarquias é que a Amep terá uma abrangência maior de atuação, sendo responsável pela coordenação de todas as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento do Paraná, e não apenas da RMC, como é o caso da Comec. Além disso, sua estrutura organizacional também apresenta novas atualizações, com a proposição de escritórios regionais, a fim de subsidiarem a uniformidade da sua atividade técnico-consultiva e executiva nas regiões metropolitanas de Londrina, Maringá e Cascavel, conforme definido no art. 1º da lei supracitada.

Entretanto, até a conclusão da transição para a Amep, todas as atribuições previstas para esta serão exercidas pela Comec. E, na prática, no âmbito da RMC, as ações da autarquia permanecem. Deste modo, como essa mudança ainda está sendo iniciada, não exercerá significativo impacto na presente pesquisa, pois não compromete a análise que está sendo construída considerando toda a atuação da Comec desde sua criação até o presente momento e também não inviabiliza as atribuições da própria autarquia, que ainda continuam sendo executadas da mesma

forma e sobre as mesmas FPICs dentro da configuração territorial da RMC. Assim, essa pesquisa ainda considerará a Comec como o órgão de planejamento e gestão metropolitanos da Região Metropolitana de Curitiba.

No próximo capítulo será construída uma análise levando em conta como as estruturas e posturas dos dois órgãos metropolitanos impactaram em sua efetiva atuação no planejamento metropolitano, mais especificamente, será verificado como essas instituições se comportaram ao longo dos anos frente às políticas e projetos direcionados à uma FPIC. A função pública a ser analisada no próximo capítulo é a de habitação que, além de compreender o objeto dessa pesquisa – regularização fundiária –, é um interesse comum presente nas duas regiões metropolitanas analisadas.

4 AUSÊNCIA E PRESENÇA DO ESTADO NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL METROPOLITANA

Os capítulos anteriores contribuíram para a compreensão sobre a metropolização brasileira e sobre a importância do Estatuto da Metrópole para impulsionar a consolidação de um sistema de compartilhamento de responsabilidades entre entes metropolitanos na esfera federal, estadual e municipal na gestão dos arranjos metropolitanos. Tomando como base a governança interfederativa para a execução das funções públicas de interesse comum, e tendo como objeto de análise da aplicação desse modelo a Região Metropolitana de Curitiba e a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o presente capítulo versará especificamente sobre a habitação de interesse social, interesse comum nas regiões metropolitanas analisadas anteriormente, e seus desdobramentos durante o desenvolvimento das duas regiões.

A abordagem terá como enfoque final as prerrogativas legais para a atuação dos entes metropolitanos nas políticas habitacionais regionais, com destaque para os processos de regularização fundiária de ocupações informais como medida de mitigação da desigualdade social e de dignificação da moradia e de seus moradores na metrópole.

4.1 A HABITAÇÃO COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA METRÓPOLE

Para discutir a moradia como FPIC é necessário compreender seu conceito relativo ao direito comum no âmbito da cidade e suas relações com a dinâmica e política urbana e metropolitana.

Conforme abordado nos capítulos anteriores desta pesquisa, municípios de relevante integração e interação social e econômica, situados em espaços metropolitanos com urbanização contínua, ao implementarem ações de forma isolada, certamente impactarão o conjunto dos demais municípios do entorno. Isso ocorre porque, de acordo com Moura et al (2004, p. 13), ao concentrar população, trabalho e capital, o espaço metropolitano promove a interconexão de problemas e necessidades que transcendem as fronteiras político-administrativas municipais, estabelecendo interdependências entre os municípios metropolitanos.

Para exemplificar esses impactos regionais, Vaccari (2018, p. 90) elenca algumas ações municipais, tais como definição de eixos de estruturação urbana, alterações nas legislações de uso e ocupação do solo e de ampliação do perímetro urbano, implantação de grandes obras públicas e, sobretudo, a ineficiência para a provisão de moradia de interesse social. Essas ações, que causam interconexões e interdependências, compõem o conjunto das funções públicas de interesse comum e requerem um conjunto de ações integradas entre os atores da gestão metropolitana, os entes federativos.

Assim, tomando como base as interações e interdependências socioeconômicas de uma RM, a proposta para esse subcapítulo é compreender o conceito de habitação, ou moradia, como função pública de interesse comum e qual é sua relação com a política metropolitana, desde o seu reconhecimento como direito humano até seu entendimento como elemento fundamental na produção do espaço metropolitano, seja ele formal ou informal.

Ao enfatizar a moradia como uma questão central e articuladora das demais demandas urbanas nas RMs brasileiras e, portanto, confirmar seu caráter de FPIC, Vaccari (2018, p. 91) é categórica ao afirmar a incapacidade de poderes públicos em oferecer estratégias e políticas habitacionais suficientemente eficazes e satisfatórias para atender plenamente às aspirações e demandas da população em geral. Segundo a autora, isso ocorre devido à natureza abrangente da dinâmica habitacional nessas regiões que extrapolam fronteiras políticas e administrativas municipais, impactando o espaço metropolitano como um todo.

No entanto, apesar de sempre existir e estar intrinsecamente relacionada com o modo de viver do ser humano, a habitação adequada somente passou a ser reconhecida mundialmente como direito fundamental no final da década de 40, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos que a reconheceu como um dos elementos necessários para assegurar a dignidade humana:

Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...] (Nações Unidas, 1948, p. 6).

Ademais, foi em 1991, no Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no âmbito do Comentário Geral n° 4 (United Nations, 1991, art. 11),

que as discussões sobre o direito à habitação foram aprofundadas. O Comitê entendeu que a habitação não deveria significar apenas o direito à “um teto sobre a cabeça dos indivíduos”, mas sim um elemento dotado de serviços e infraestruturas, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, adequação cultural e que garantisse a segurança legal de posse. Naquela mesma década, outras conferências passaram a abordar a habitação como direito básico, como é o caso da Agenda 21 do Rio 92 e da Agenda Habitat, estabelecida na Conferência do Habitat II de 1996, em Istambul.

A partir dessas agendas, a habitação foi devidamente reconhecida como obrigatória para garantir um padrão de qualidade fundamental à dignidade humana e os governos internacionais passaram a assumir a responsabilidade pela promoção do direito à moradia.

No Brasil, por outro lado, apesar de a CF/1988 trazer o conceito de função social da propriedade, de acordo com Vaccari (2018, p. 86), o direito à moradia apenas foi reconhecido, claramente, como direito humano no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, que atualizou a redação do art. 6º da Constituição Federal de 1988, que trata sobre direitos sociais¹³. Além disso, a autora acrescenta que a adesão brasileira ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991, ocorreu somente após 26 anos de sua incorporação por grande parte dos países no mundo.

A partir da Constituição de 1988, mais especificamente por meio do art. 23, inciso IX¹⁴, ficou definido que a moradia é competência comum entre os entes federados e que estes devem promover o acesso à moradia e a melhoria de suas condições de habitabilidade e de saneamento básico.

Isso revela que as ações relativas à garantia do direito à moradia digna devem ser tratadas mutuamente e coletivamente entre União, Estados e Municípios, para atender às demandas nacionais, regionais ou locais, incluindo-se aí os interesses e necessidades dos espaços metropolitanos. Sendo assim, como direito comum a todos e como de competência que ultrapassa os limites locais, é possível compreender que

¹³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, Constituição Federal, 1988).

¹⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Brasil, Constituição Federal do Brasil, 1988).

a habitação é uma função pública de interesse comum e que deve ser tratada, também, na governança interfederativa de escala metropolitana.

Para além do arcabouço legal, o direito à moradia está diretamente relacionado aos modelos de organização da sociedade no território. De acordo com Rolnik (2008, n.p.), a forma como a sociedade se organiza pode negar a muitas pessoas o direito de se inserirem no território de forma digna e adequada, especialmente àquelas com recursos econômicos e financeiros limitados, isso se deve ao fato de que a moradia é dependente das políticas públicas de planejamento territorial e do Estado, que têm a responsabilidade de mitigar situações de desigualdade.

No caso de regiões metropolitanas, a expansão da malha urbana da metrópole, a interdependência entre os municípios metropolitanos para atender demandas por trabalho, educação, serviços, lazer e infraestrutura, e a existência de municípios metropolitanos que assumem uma função de dormitório para cidadãos que interagem diariamente com a metrópole, reforçam a habitação como uma FPIC.

No entanto, de acordo com Vaccari (2018, p. 87), apesar desse vínculo ser notório, a moradia como direito básico não tem sido reconhecida adequadamente no cenário da política urbana brasileira, muito menos nas regiões metropolitanas. Para a autora, isso ocorre porque a política urbana tradicional não considera as peculiaridades e diversidades culturais, econômicas e sociais das cidades, quando produz um planejamento dotado de regras de uso e ocupação do solo e de modelos habitacionais geradores de exclusão urbana.

Essa postura, quando replicada para o planejamento metropolitano, acaba conferindo um tratamento desarticulado para a moradia, já que uma região metropolitana também é cenário de disputa de poderes entre estado e municípios.

As dinâmicas extramunicipais, as discrepâncias econômicas e sociais, as disputas entre entes federados e a falta de políticas públicas metropolitanas, ocasionam uma distribuição desigual dos espaços de moradia. Muitos desses espaços, acabam se configurando como assentamentos precários nas metrópoles.

Segundo Maricato (2000, p. 162-163), uma das complicações do crescimento de assentamentos espontâneos, ou induzidos, é a sua incidência em áreas ambientalmente frágeis. Além disso, a autora também identifica outras duas problemáticas: a luta dos moradores já instalados nessas áreas contra um processo para retirá-los ou a consolidação dessas ocupações sem a devida regularização.

No caso supracitado, há uma sobreposição de duas FPICs, a habitacional e a ambiental, mas nada impede que outras sejam envolvidas também. Isso ocorre porque, de acordo com Royer (2013, p. 166), ao passo que os moradores sentem a necessidade de se aproximarem do centro da metrópole, onde está localizada a maior parte da oferta de empregos, serviços e infraestrutura, os assentamentos precários nascem extrapolando os limites municipais. A consequência desse “extravasamento” sem a adoção de políticas públicas é o conflito entre as FPICs de impacto metropolitano.

Ao correlacionar o déficit habitacional de regiões metropolitanas em 2008, com os números de contratações do Programa Minha Casa Minha Vida, Royer (2013, p. 179-180) constatou que a elevação do preço da terra dos municípios metropolitanos e a elevação dos limites de financiamento habitacional do PMCMV, são os principais entraves ao equacionamento da produção habitacional na escala municipal. A autora argumenta que esse processo colaborou para o aumento expressivo da segregação urbana, com o deslocamento da população de baixa renda para áreas cada vez mais precárias de infraestruturas e distantes dos centros urbanos.

Nesse sentido, França (2015, p. 40) reforça esses fenômenos e contradições nos espaços metropolitanos:

De um lado os municípios denominados dormitórios arcam com uma demanda habitacional que não foi gestada em seus limites administrativos e recebem ano a ano cada vez mais fluxo populacional, em decorrência das dinâmicas urbanas perversas, da escassez da terra, em virtude da sua valorização, e ausência de mecanismos de regulação fundiária, que expulsam a população de baixa renda do acesso à terra urbana bem localizada nas áreas-polos das grandes cidades, justamente as que oferecem os empregos.

De outro lado, o mercado de trabalho e consumo se realiza nos grandes complexos econômicos, recolhendo as externalidades positivas do consumir, a arrecadação de impostos, e também atendem massivamente à população dos municípios, sobrecarregando os serviços de saúde, educação, entre outros serviços, dada a baixa infraestrutura dos municípios de moradia da população trabalhadora (França, 2015, p.40).

Assim, os problemas decorrentes de uma falta de controle do preço da terra e do atendimento da demanda habitacional, por parte do poder público, podem induzir os cidadãos metropolitanos a estabelecerem moradia em outro município com condições de acesso à terra mais acessíveis, seja pelo baixo preço, seja pela falha no planejamento e fiscalização do uso do solo nesse novo território.

Logo, a não existência de um planejamento urbano integrado entre os entes federados para lidar com questões de uso e ocupação do solo e de habitação de uma região metropolitana, contribui para a baixa efetividade de programas habitacionais e, para o conseqüente, aumento de ocupações irregulares no entorno, cada vez mais distante e precário, das metrópoles.

Essa hipótese é afirmada por França (2015, p. 40) que argumenta que as formas de implementação de programas habitacionais sem ferramentas de solidariedade metropolitana e/ou de estratégias de governança metropolitana, contribuem para o agravamento dos problemas habitacionais, tais como números expressivos do déficit habitacional, preço elevado de imóveis nas áreas centrais, dificuldades no atendimento às necessidades habitacionais, induzindo a população a residir em outros municípios “muitas vezes condicionadas pela fragmentação das políticas habitacionais locais”. Assim, cria-se a necessidade de o problema habitacional ser analisado e gerido de forma compartilhada entre os entes públicos metropolitanos.

Ao identificar a habitação, seja ela integrante de um programa habitacional, seja ela um elemento que atende aos padrões de uso e ocupação do solo legalmente definidos pelo poder público ou ainda um elemento que foge do controle das legislações urbanísticas municipais, fica evidente a incapacidade administrativa dos municípios em promover, isoladamente, políticas de acesso à moradia digna que atenda plenamente às necessidades de seus habitantes, uma vez que, conforme afirma Vaccari (2018, p. 91) “a dinâmica da moradia nesses territórios se estende para além dos limites político-administrativos, produzindo impacto para a metrópole como um todo”, cabendo uma gestão metropolitana, como menciona Royer (2013, p. 184):

Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos – positivos e negativos – associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar de a disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas (Royer, 2013, p.184).

Portanto, com base nas hipóteses reforçadas pelos argumentos dos autores citados, fica claro que a estruturação de uma governança interfederativa metropolitana, que envolva ações compartilhadas entre entes públicos de gestão municipais e estaduais, se torna um elemento essencial para lidar com a abrangência

dos problemas relacionados à moradia da população, a fim de os municípios conseguirem gerir situações para quais não é possível responder de forma isolada, principalmente quando se tratam ocupações irregulares de diferentes características habitadas por população de baixa renda, como será discutido a seguir.

4.2 CONTEXTO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL BRASILEIRA E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NAS METRÓPOLES DE BH E CURITIBA

Neste momento será abordado o histórico da produção de moradia informal no Brasil, tratando seus conceitos, classificações e efeitos para os seus moradores e para as regiões metropolitanas. A análise do fenômeno das ocupações irregulares nas regiões metropolitanas aqui tratada será direcionada, mais especificamente, para o contexto histórico e espacial das irregularidades fundiárias das Regiões Metropolitanas de Curitiba e de Belo Horizonte.

Apesar de o início da urbanização brasileira ocorrer no final do século XIX, entre 1940 e 1980 o Brasil presenciou uma verdadeira inversão quanto ao lugar de moradia da população. De acordo com Santos (2005, p. 30-31), em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35%, passando para 68,86%, em 1980. Nesses 40 anos a população total do país triplicou enquanto que a população urbana se multiplicou por sete vezes e meia, consequência do crescimento demográfico das cidades médias e maiores e do êxodo rural provocado pela intensa industrialização do Brasil, fatores decisivos para a metropolização brasileira.

Atualmente, o deslocamento do campo para a cidade continua, apesar de ser em percentuais menores. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2016), realizada em 2015, apontam que quase 85% da população brasileira vive nas áreas urbanas das cidades¹⁵. Entretanto, a demanda por moradia,

¹⁵ No momento da realização da presente pesquisa, os dados de população urbana do Censo 2022 do IBGE ainda não foram publicados. As únicas informações disponibilizadas relativas à população e domicílios e que se aproximam mais do tema abordado, são os números relativos às Concentrações Urbanas que, segundo o IBGE (2023, p. 42) correspondem a “Municípios agrupados (Arranjos Populacionais) ou isolados acima de 100 000 habitantes onde há uma forte integração populacional medida pelos movimentos pendulares ou pela contiguidade das manchas urbanizadas”. De acordo com os novos dados do Censo de 2022 (IBGE, 2023, p. 42) atualmente, 61% da população brasileira reside em Concentrações Urbanas, montante que corresponde a um aumento populacional de

serviços e infraestrutura urbanos e o crescimento da moradia informal sempre acompanharam esse processo de urbanização do país, conforme explica Maricato (2002, p. 16):

[...]Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades.

De acordo com Silva (2012, p. 99), uma das características marcantes do processo de crescimento da urbanização e da crescente carência de habitação é a dificuldade do acesso à terra urbanizada e formal para a população de baixa renda, que está relacionada ao modelo de propriedade privada, pela qual é necessário pagar para ter direito ao uso do solo.

A instituição da propriedade privada está relacionada ao início da independência do Brasil, com a aprovação da Lei de Terras de 1850, com a substituição do trabalho escravo pelo assalariado, com a Proclamação da República e com o crescimento da economia urbana. Esses fatores contribuíram para a existência do processo de ocupação informal no país, pois a partir da mencionada Lei, que transformou a terra em mercadoria, a sociedade brasileira foi bipartida entre: os que tinham recursos suficientes para se tornarem proprietários de terra e os excluídos, ou seja, os de baixa renda (Silva, 2012, p. 99-100).

Na segunda metade do século XX, esse cenário foi reforçado com a industrialização, com a expansão das grandes cidades brasileiras e com os baixos salários, e teve como característica duas faces distintas: a cidade legal, composta por parcelamentos de solo destinados à classe média e alta, implantados em conformidade com as normativas urbanísticas e, em geral, localizados em áreas centrais; e a cidade ilegal, caracterizada por ocupações irregulares, ou seja, que fugiram à legislação vigente, geralmente visíveis nas porções periféricas dos municípios, e pela consolidação de favelas e cortiços em regiões mais centrais, sendo

9.162.797 milhões de habitantes a mais em relação a 2010. Como o dado não abrange a população de todas as áreas urbanas do Brasil, não será adotado nesta pesquisa.

estas duas tipologias os locais de moradia da população mais vulnerável, restrita ao acesso à terra urbanizada e dotada de infraestrutura.

Um dos fatores que levaram ao crescimento de ocupações irregulares, foi a própria política habitacional na época da institucionalização do planejamento urbano e regional do Brasil, a partir de 1964. Naquele momento, segundo Monte-Mór (2006, n.p.), a tentativa do Governo Federal de vincular a habitação ao planejamento urbano, concentrando recursos no BNH, fragilizou o sistema, pois a população pobre não tinha recursos para arcar com novas habitações ou com o processo de urbanização e, em contrapartida, os sistemas de planejamento municipal, montados a partir de demandas locais, ou seja de baixo para cima, opunham-se a todo o sistema de planejamento econômico do país, que era de cima para baixo.

Assim, se tornava inviável resolver o problema habitacional pela impossibilidade econômica da população carente de arcar com o sistema compulsório de poupança, e pela política social construída sobre as leis de mercado, ficando os recursos do BNH destinados à produção do espaço urbano e regional, principalmente de áreas centrais das grandes cidades do país a partir dos anos 1980.

Segundo Azevedo (1988, p. 115-116), nessa época, apenas 33,5% das unidades financiadas foram destinadas aos setores populares. Desta forma, a opção habitacional para a população pobre foram os cortiços, favelas e bairros clandestinos nas periferias das grandes cidades e a autoconstrução se tornou a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais.

De acordo com Silva (2012, p. 109), a partir do final da década de 1980, o Brasil vivenciou vinte anos sem política nacional para habitação, período marcado pelo aumento do déficit de moradias para a população com renda de até 3 salários mínimos. Maricato (2014, p. 184) indica as consequências desse cenário:

Na década de 1980, quando o investimento em habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população moradora de favelas triplicou em relação à população urbana em seu conjunto. Nos anos 1990, a taxa duplicou. Perto de 12% da população de São Paulo e Curitiba moram em favelas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, até 20%. No Rio de Janeiro, 25%. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém, mais de 30% das pessoas vivem em favelas. Somando-se as moradas ilegais, encontramos aproximadamente 40% dos domicílios de São Paulo e 50% no Rio de Janeiro em situação irregular.

Desse modo, fruto da urbanização descontrolada, das condições socioeconômicas e das falhas do sistema de política habitacional do país, as cidades

brasileiras são caracterizadas pela grande concentração populacional, residente em áreas periféricas com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, sem acesso às oportunidades e ao mercado formal.

Outro ator que também exerce influência sobre o crescimento da cidade ilegal é o setor imobiliário. Segundo Kowarick (1979, p. 32), ele é responsável por guardar imensas áreas mais próximas aos núcleos centrais, como reserva de valor, enquanto áreas mais distantes e sem infraestrutura são abertas para a ocupação das classes pobres.

Como impactos, tem-se: exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, espoliação urbana, violência urbana e degradação ambiental, visto que as áreas desprezadas pelo mercado legal, tornam-se o destino de boa parte da população.

A espoliação urbana, definida por Kowarick (1979, p. 59) como um conjunto de extorsões que ocorre devido à falta ou insuficiência de serviços de uso coletivo que são considerados essenciais para a sociedade em relação às condições básicas de vida, e que agravam ainda mais o esgotamento que acontece nas interações de trabalho, faz com que uma proporção da população urbana, excluída do direito à cidade e do mercado formal, acabe buscando acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos em áreas desprovidas das funções básicas da cidade.

De acordo com o IBGE (2019a, p. 11), no Brasil há, aproximadamente, 5.127.747 espaços semelhantes ao mencionado anteriormente, denominados como “aglomerados subnormais”¹⁶, um conceito atribuído pelo IBGE para se referir a favelas, ocupações irregulares e/ou comunidades com, pelo menos, 51 domicílios.

De acordo com Maricato (2015, p. 80-81), a população que habita esses aglomerados constrói suas moradias sem conhecimento técnico, sem financiamento e à revelia da legislação urbanística. Em complemento, Azevedo (1988, p.116) relata que as construções se prolongam por um longo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade e tendência à deterioração precoce.

¹⁶ uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (IBGE, 2019a).

A prática de autoconstrução, intensificada desde a década de 40, foi central para o barateamento da força de trabalho nacional. Mesmo que incluído no sistema de produção capitalista, o trabalhador é excluído do mercado imobiliário capitalista.

De acordo com Silva (2012, p. 110), diante do agravamento do problema habitacional, ainda nos anos 1980, surgiram as primeiras propostas de urbanização de assentamentos precários, por parte do poder público, que se estenderam na década de 1990, sendo reforçadas com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a partir do qual as ocupações irregulares receberam um caráter de legalidade.

Apesar desse avanço, principalmente normativo, a produção da irregularidade permaneceu. Cardoso (2007, *apud* Silva, 2012, p. 112), destaca a falta de políticas de oferta de novas oportunidade habitacionais para a população de baixa renda. Essa deficiência permaneceu mesmo na primeira versão do PMCMV, aprovado em 2009.

Mesmo após o PMCMV e sua substituição, em 2018, pelo Programa Casa Verde e Amarela, o cenário dos problemas habitacionais e das ocupações irregulares continua. Uma prova disso, são as estimativas publicadas pela Fundação João Pinheiro – FJP, de 2022, sobre o déficit habitacional no Brasil entre os anos de 2016 e 2019, revisados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE, de 2022. O panorama da FJP (2022, p. 16-18), revela variações do indicador no intervalo de tempo levantado, demonstrando que em 2016 existia um déficit habitacional de 5.768.482 domicílios, por sua vez, em 2019 o número chegou a 5.964.993 domicílios, resultando em uma taxa de crescimento de 3,41% nos três anos ou um crescimento médio de 1,1% ao ano.

Para as regiões metropolitanas, o cenário se mostrou mais otimista, pois de acordo com a FJP (2022, p. 14), após um aumento, houve queda nos números absolutos, demonstrando uma tendência de estabilização. O resultado que era de 2.164.182 domicílios em 2016, e chegou a 2.393.838 em 2017, passou para 2.239.295 em 2019.

Entretanto, para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Curitiba houve um aumento no déficit habitacional absoluto no período de 2016-2019, conforme pode ser observado na tabela a seguir que apresenta os resultados das nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil.

TABELA 2 – DOMICÍLIOS COM DÉFICIT HABITACIONAL REPONDERADO EM REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

RM	Déficit habitacional absoluto (unidades)		Aumento percentual
	2016	2019	2016-2019
Belém	63.694	81.660	28,21
Belo Horizonte	97.886	108.986	11,34
Curitiba	79.859	85.132	6,60
Fortaleza	123.783	110.545	-10,69
Porto Alegre	87.963	93.073	5,81
Recife	114.574	115.372	0,70
Rio de Janeiro	341.667	363.792	6,48
Salvador	117.648	110.615	-5,98
São Paulo	579.820	596.986	2,96
Total da 9 RMs	1.606.894	1.666.161	3,69
Brasil	5.768.482	5.964.993	3,41

FONTE: Adaptada de FJP (2022).

Esse resultado indica que as políticas habitacionais estaduais e municipais, nas regiões metropolitanas que tiveram um déficit positivo, não estão alcançando resultados suficientes para o atendimento da demanda habitacional, o que contribui para que o número de aglomerados subnormais continue a crescer.

4.2.1 Habitação Informal na Região Metropolitana de Curitiba

Após a discussão sobre a relação entre a urbanização/metropolização e a desigualdade socioespacial expressa na produção habitacional do Brasil, nesse item objetiva-se compreender como esse processo ocorreu na Região Metropolitana de Curitiba e quais foram os rumos da produção da moradia informal na Região.

Como visto no início do capítulo, a produção habitacional ocupa um papel expressivo na produção do espaço metropolitano. De acordo com Silva (2012), na RMC o processo de produção de espaços de moradia possui duas fases.

Na primeira fase, que termina no fim da década de 1980, a periferia da RMC foi conformada pela autoconstrução nas áreas limítrofes ao polo e em municípios limdeiros. De acordo com Silva (2012, p. 35), entre as décadas de 1970 e 1980 a periferização da pobreza se tornou característica marcante na Região, assim como em outras regiões metropolitanas no mesmo período, provocada pelas migrações campo-cidade, somada à inexistência ou fragilidade de diretrizes e normas metropolitanas de uso e ocupação do solo voltadas ao enfrentamento desse processo, o que permitiu a implantação de loteamentos precários distante dos núcleos

urbanizados, especialmente em áreas ambientalmente frágeis, como na área leste do território metropolitano.

Na segunda fase, a partir da década de 1990, verificou-se o crescimento de habitações e espaços informais de moradia em toda a região e cada vez mais distantes do polo, decorrente do aumento da pobreza urbana, esse fenômeno se estendeu para a década seguinte (Silva, 2012, p.40).

Apesar do crescimento ter acometido todo o território metropolitano, as regiões mais afetadas foram a norte e a sudeste, que apresentaram indicadores mais elevados de assentamentos informais. No Norte, foi verificada a predominância de loteamentos clandestinos¹⁷. Por outro lado, no Sudeste a produção de favelas em áreas públicas situadas em loteamentos regularmente aprovados é majoritária, onde identifica-se forte participação de lideranças locais (Silva, 2012, p. 216-217).

Além disso, Silva (2012, p. 216) verificou que a expansão também foi mais intensiva no interior da área urbana consolidada da metrópole, onde localiza-se a grande parte das favelas, correspondendo a 70% dos assentamentos informais. Ao passo que os loteamentos clandestinos foram os principais vetores de extensão da mancha de ocupação urbana para as áreas mais periféricas ao polo metropolitano, principalmente no entorno das principais vias de ligação regional, correspondendo a 25% dos assentamentos informais da RMC.

Essa constatação confirma o argumento de D'Ottaviano e Silva (2009, p. 206), de que, dependendo do porte da cidade, dois cenários de ocupações irregulares se apresentam: nas grandes cidades o acesso à moradia pela população de baixa renda se dá através da moradia em favelas; e nas cidades pequenas e médias, esse acesso ocorre predominantemente por meio da autoconstrução em loteamentos irregulares periféricos.

Com relação aos loteamentos irregulares¹⁸, Silva (2012, p. 216), conclui que entre as décadas de 1990 e 2000 não foi identificado um crescimento significativo, representando apenas 2% do total dos assentamentos informais na RMC.

¹⁷ Loteamento clandestino é um tipo de parcelamento de solo executado sem a aprovação ou ciência do Poder Público municipal (Silva, 2012, p. 122).

¹⁸ Loteamento irregular é um tipo de parcelamento de solo que, apesar de aprovado pelo Poder Público, foi executado à revelia da legislação urbanística vigente ou que não foi registrado em cartório (Silva, 2012, p. 122).

Silva (2012, p. 217) destaca ainda a ocupação, por todos os tipos de assentamentos informais, de áreas inaptas ao uso residencial, como áreas de risco ambiental ou destinadas à preservação ou implantação de equipamentos públicos como uma característica presente em toda o aglomerado, confirmando a teoria de Maricato (2000, p. 163):

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc. (MARICATO, 2000, p. 163).

Além disso, na época surgiram os condomínios residenciais fechados para a população de alta renda, que se expandiram para a periferia metropolitana, alterando a localização tradicional dessa classe, anteriormente concentrada na área central de Curitiba. Essa mudança afastou cada vez mais a população de baixa renda da mancha urbana ao redor de Curitiba (Silva, 2012, p. 68).

Como panorama geral, no final da década de 1990 havia 521 assentamentos irregulares com 50.311 domicílios, no início dos anos 2000 os números passaram para 811 ocupações e 61.712 domicílios e, no fim da década de 2010, foram registrados 948 assentamentos e 86.478 domicílios (Silva, 2012, p. 219; Comec, 2006, p. 137).

Ademais, mudanças tipológicas ocorreram com a venda de lotes em favelas e aumento dos loteamentos clandestinos. Após as análises, Silva (2012), conclui:

A análise revelou também as características da metropolização ocorrida em Curitiba a partir da década de 1990, uma urbanização que avança em direção à periferia, livra-se de fronteiras territoriais e conforma uma aglomeração formada pela fusão de diferentes cidades. Esta espacialidade, estendida e dispersa, é fundamentalmente derivada dos espaços de moradia da parcela mais pobre da população metropolitana, ao contrário do que ocorre em outras realidades, onde são os equipamentos de consumo, como os shopping centers, ou os condomínios fechados de alta renda os maiores responsáveis por essa extensão (Silva, 2012, p.246).

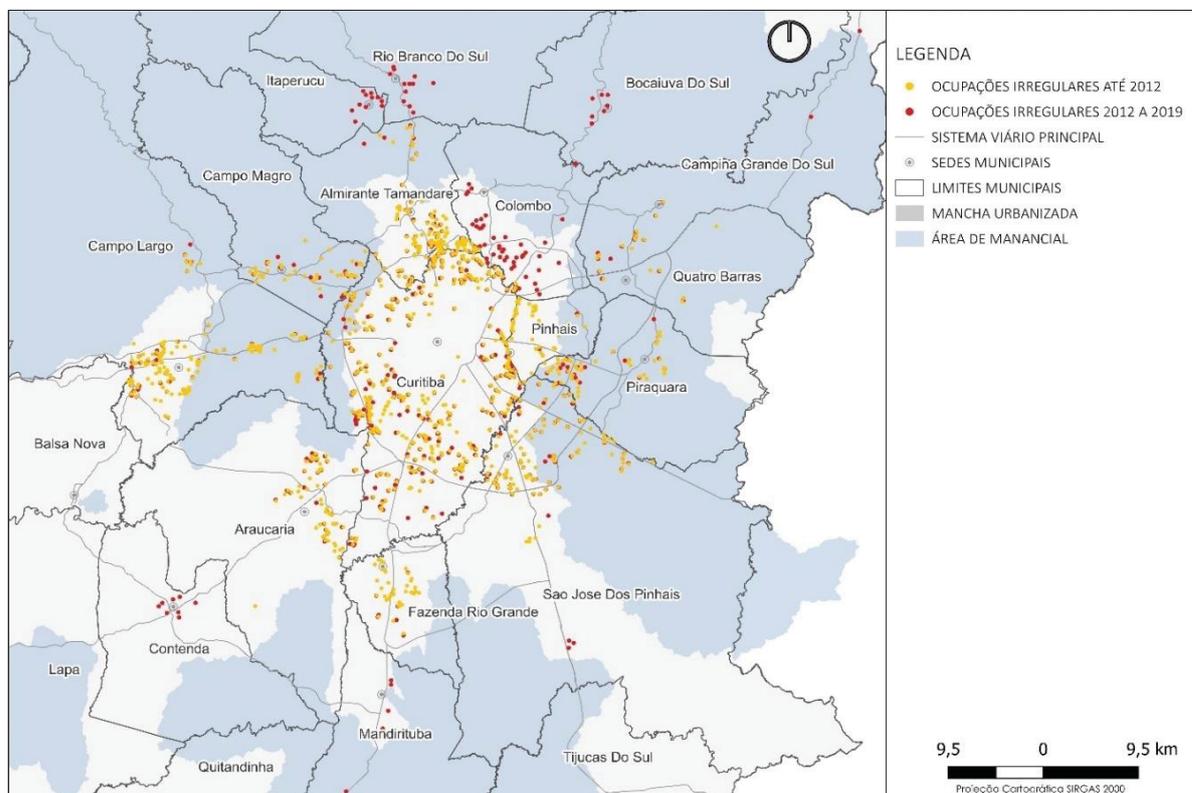
Logo, o fenômeno de crescimento dos assentamentos informais foi essencial para que a dinâmica de produção da metrópole de Curitiba se transformasse, resultando no surgimento de novas relações entre o centro e a periferia que marcaram uma nova fase de estrutura socioespacial, caracterizada por desigualdades econômicas, ambientais e sociais.

Segundo Silva (2012, p. 42), todo esse processo de construção do espaço informal de moradia na RMC teve influência da atuação do Estado nas escalas federal, estadual e municipal e nos segmentos do ordenamento territorial, dos investimentos em serviços e infraestrutura urbana e na política habitacional aplicada.

Essa atuação, principalmente com foco nas ações habitacionais promovidas pelo Governo do Paraná serão melhor abordadas no próximo capítulo da pesquisa. Entretanto, analisando as conclusões de Silva (2012, p. 242), verifica-se que ela contribuiu significativamente para a intensificação das ocupações irregulares na RMC nas décadas de 1990 e no século XXI, mesmo com a criação de uma série de normativas de controle de uso do solo metropolitano ainda em meados dos anos 2000.

Uma prova disso é o aumento do déficit habitacional absoluto da RMC que passou de 79.859 domicílios em 2016, para 85.132 domicílios em 2019, um aumento de 6,6% em 3 anos, de acordo com a FJP (2022, p. 16). Os dados preliminares do IBGE (2019a) referentes a aglomerados subnormais para enfrentamento à COVID-19, trazem o retrato desse cenário na RM de Curitiba, indicando 88.281 domicílios ocupados em 681 aglomerados (figura 11).

FIGURA 11 – OCUPAÇÕES IRREGULARES NA RMC NOS ANOS 2012 E 2019



FONTE: IBGE (2015), IBGE (2019a), SILVA (2012). Elaborada pela Autora (2023).

Cabe salientar que, nem todas as ocupações irregulares podem estar contidas no levantamento de aglomerados subnormais do IBGE, visto que estes devem compreender, no mínimo, 51 domicílios concentrados.

Os municípios com o maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais sobre o total de domicílios são: Almirante Tamandaré (24,88%), Rio Branco do Sul (20,31%), Campo Magro (19,35%), Piraquara (18,02%) e Bocaiúva do Sul (16,74%). Um quadro preocupante, principalmente considerando que esses municípios, estão contidos em área de manancial e possuem fragilidades geológicas e ambientais decorrentes do aquífero subterrâneo Karst em seu perímetro urbano.

Portanto, na Região Metropolitana de Curitiba o aumento dos aglomerados subnormais esteve diretamente relacionado à exclusão da população pobre do mercado imobiliário formal, que impõe um preço elevado à moradia digna, e à ineficiência de política habitacional e de fiscalização integrada, para promover moradia digna e inibir o comércio irregular de imóveis, principalmente em áreas de fragilidade ambiental, criando-se, assim, o processo de precarização e periferização habitacional. Esse fenômeno não é comum apenas à RMC, conforme será abordado a seguir.

4.2.2 Habitação Informal na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Como já destacado anteriormente, a década de 50 marcou o processo de metropolização da RMBH. De acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de Minas Gerais – SEDRU (2009, p. 15), nas duas décadas seguintes, o intenso processo de industrialização e de crescimento populacional, consolidaram a formação socioespacial metropolitana mineira, com destaque para o crescimento industrial a Oeste e a expansão periférica de baixa renda a Norte da Região para além de Belo Horizonte.

No anos de 1970, o crescimento econômico elevado, provocado pela nova industrialização mineira, culminou em elevadas taxas de crescimento demográfico na RMBH, somando-se a isso, a incorporação de novos municípios fez com que, embora a capital Belo Horizonte concentrasse mais habitantes que todo o conjunto de 33 municípios, a taxa de crescimento fosse maior nestes, ou seja, uma inversão no processo de crescimento demográfico e espacial, implicando em novas vantagens para a produção e comércio na Região (Sedru, 2009, p. 15).

Esse processo está associado ao contexto de migrações internas do Estado de Minas Gerais, que a partir dos anos de 1990 passou a contar com um contingente significativo de imigrantes, transformando o estado em um receptor líquido de população. Segundo Matos et al, essa inversão ocorreu prioritariamente em função das mudanças nas características dos fluxos de imigrantes de São Paulo para Minas Gerais e ao mesmo tempo em que se observou um arrefecimento na contracorrente estabelecida no passado (Sedru, 2009, P. 17).

Assim, a RMBH se tornou um centro de atração de migrantes, motivados pela consolidação de indústrias em Contagem e Betim e pela implantação de loteamentos populares em diversos municípios. Nesse crescimento estão associados vetores de expansão, a saber: Norte, motivado pela abertura de avenidas e instalação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves; Sudoeste, provocado pela implantação de loteamentos populares; e Norte Central, caracterizado por loteamentos precários e ausência de áreas institucionais e coletivas, onde encontra-se a população de baixa renda (Sedru, 2009, p. 18).

Como resultado, de acordo com a Sedru (2009, p. 22), entre 1991 e 2000, houve um aumento da demanda por moradia na RMBH, significando um agravamento da questão habitacional. O Déficit Habitacional Ajustado demonstrou considerável aumento, passando de 100.275 unidades, em 1991, para 151.860, em 2000, ou seja, mais de 50% em quase 10 anos.

Tabela 2.9 mostra que a habitação precária e a coabitação familiar atingem os domicílios com rendimento médio mensal domiciliar de até dois salários mínimos, seja em 1991 ou 2000. Sendo que de 1991 para 2000, houve um aumento de 7,3%. Por outro lado, quando destacamos a faixa de renda entre 2 e 5 salários mínimos, observamos que a RMBH teve queda percentual na estimativa de habitação precária e da coabitação familiar urbana, no período 1991-2000, diminuindo em torno de 4,2% (Sedru, 2009, p. 22).

O agravamento da desigualdade social foi mais impactante para a população mais pobre. Além disso, a desigualdade também está associada ao fato de que o número de domicílios vagos entre 1991 e 2000 dobrou, passando de 84.609 para 170.479 moradias (Sedru, 2009, p. 23).

Quando se compara a vacância de domicílios com o número do Déficit Habitacional Ajustado, é interessante observar que o número de domicílios vagos superou o número de demanda por unidades habitacionais, em quase 20.000 unidades no ano de 2000. Ou seja, o problema habitacional da RMBH não está relacionado apenas à existência de casas.

Outro fator que contribuiu para o agravamento da questão habitacional na RMBH diz respeito à inadequação habitacional presente nos aglomerados subnormais. Nos anos 2000, a carência de infraestrutura, associada a deficiência de serviços públicos básicos, foi o fator mais evidente, seguido pelo adensamento excessivo e pela inadequação fundiária urbana (Sedru, 2009, p. 23)

No ano de 2011, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH identificou mais fatores para o crescimento das ocupações irregulares:

Por outro lado, a ausência de zonas mais centrais reservadas para projetos habitacionais de interesse social agrava os processos de expulsão da população de baixa renda para periferias mais distantes e desprovidas de infra-estrutura. Enquanto isto, a demanda solvável por habitação é atendida por empreendimentos produzidos pelo mercado que se localizam preferencialmente onde já há boas condições de acessibilidade e disponibilidade de comércio, serviços e equipamentos, maximizando os lucros das empresas, sem qualquer contrapartida pelos investimentos públicos realizados nestes locais. [...] Esta figura revela a concentração da produção dessas moradias em áreas bem dotadas de infra-estrutura e próximas ao centro metropolitano, eixos viários e centros regionais, onde o preço da terra é alto, resultando em preços inacessíveis à população de baixa renda por via do mercado imobiliário (Minas Gerais, 2011, v. 1, p. 264).

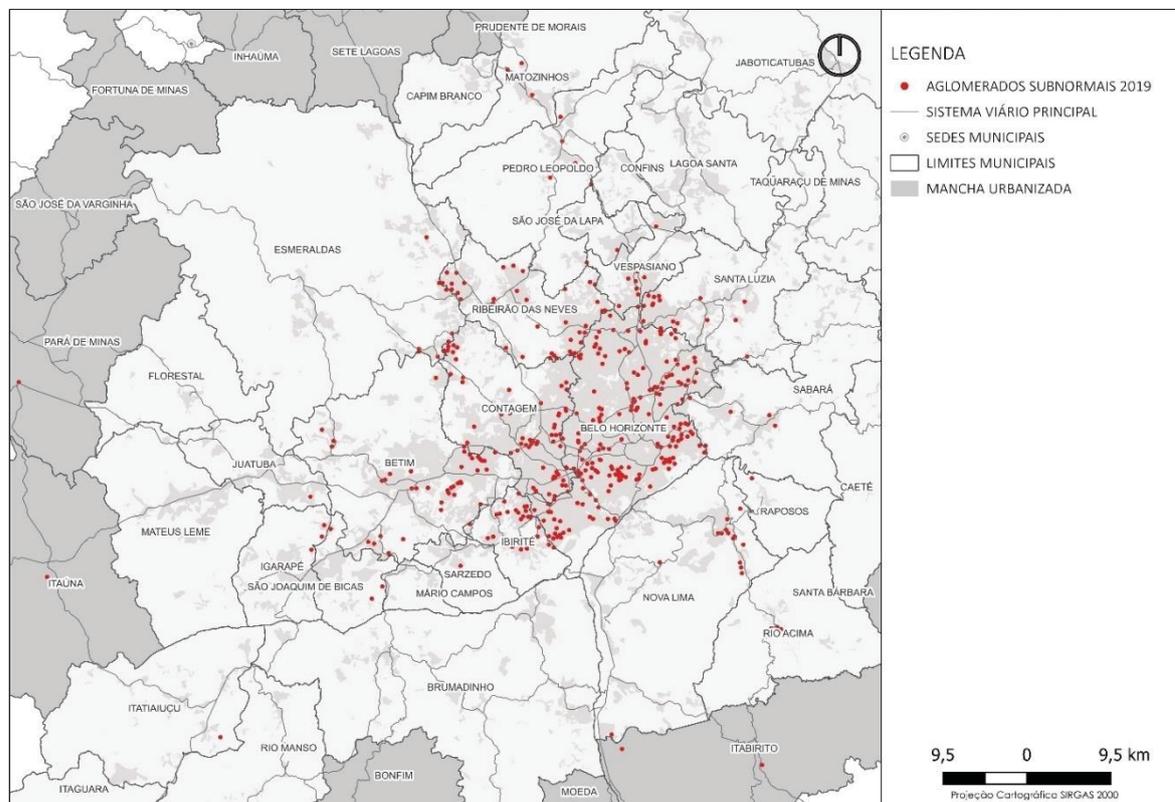
Já a classificação de porções dos territórios municipais como zonas rurais é percebida como uma tentativa dos governos locais de conter a expansão urbana seja como política de otimização dos investimentos em infra-estrutura ou como estratégia de preservação de atividades agropecuárias ou recursos naturais, evitando-se também o adensamento urbano em áreas impróprias à ocupação. Entretanto, nem sempre esta lógica encontra suporte na dinâmica imobiliária metropolitana, cujos processos induzem a uma série de conflitos de uso e ocupação do solo, produzindo também uma série de irregularidades fundiárias e o agravamento das desigualdades socioespaciais na RMBH (Minas Gerais, 2011, v. 1, p. 264).

Os facilitadores identificados na RMBH são facilmente encontrados em várias cidades brasileiras e em outras RMs, e demonstram uma falha estrutural do planejamento urbano e metropolitano do país em dar suporte à expansão urbana e conter a pressão do mercado imobiliário excludente e do mercado informal.

Passados mais de 20 anos, esse cenário de inadequação habitacional e irregularidade fundiária ainda permanece preocupante e com características semelhantes na RMBH. De acordo com a Agência RMBH (2021a, p. 34 - 37), 20 municípios do arranjo metropolitano possuem aglomerados subnormais, que totalizam uma estimativa de mais de 167 mil unidades espalhadas por um total de 427 áreas (figura 12). Sendo que, os municípios com o maior percentual de número de domicílios em aglomerados subnormais sobre o total de domicílios são: Ibirité (20,36%),

Vespasiano (16,53%), Betim (13,73%), Belo Horizonte (11,46%) e Santa Luzia (11,09%).

FIGURA 12– AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA RMBH EM 2019



FONTE: IBGE (2015), IBGE (2019a); Agência RMBH (2021a). Elaborada pela Autora (2023).

Essa estimativa também ocorre em virtude do crescimento populacional expressivo apontado no Produto 02, diagnóstico preliminar de atualização do PDDI-RMBH¹⁹ (Minas Gerais, 2023, p. 70), o qual identificou esse fenômeno principalmente no vetor Oeste onde, desde 2021, ocorre a maior demanda por fiscalizações da Agência RMBH, por conta do alto índice de irregularidade na ocupação e uso do solo; e no vetor Sul que, pela polarização do setor terciário e de atividades de alta tecnologia e bens de consumo, somado a novos loteamentos fechados e condomínios de lotes, que traz consigo um incremento nos ocupações irregulares de baixa renda.

Quando analisados os números absolutos do déficit habitacional da RMBH, conforme dados publicados pela FJP (2022, p.16), verifica-se um aumento no número

¹⁹ Decorridos mais de 10 anos de existência, o PDDI-RMBH, de 2011, está passando por sua primeira atualização que irá contemplar 9 produtos, sendo o segundo deles o diagnóstico, o qual tem sua versão preliminar disponível no site da Agência RMBH desde julho de 2023.

de necessidade de domicílios, o índice passou de 97.886 unidades em 2016, para 108.986 unidades em 2019, um incremento de 11,33% em três anos.

De acordo com Dias e Decat (2018, p. 11), a partir dos processos de desenvolvimento territorial urbano em Belo Horizonte, é possível concluir que os motivos que elevam as ocupações urbanas ao longo da história são: a exclusão socioespacial, políticas de moradia insuficientes, alto valor da terra e dos aluguéis e o déficit habitacional. Esses fatores se estendem também para a Região Metropolitana de Belo Horizonte como um todo.

Portanto, apesar de não existirem informações atualizadas do Estado de Minas Gerais sobre número exato de ocupações irregulares na RMBH, exceto o número de aglomerados subnormais do IBGE (2019a), verifica-se que o cenário habitacional continua preocupante e possui os mesmos fatores estruturantes, demandando políticas e estratégias de planejamento metropolitano urgentes.

Além disso, é possível verificar a semelhança no processo de crescimento das ocupações irregulares na RMC e na RMBH e os fatores de indução dessas ocupações são facilmente identificados nas duas regiões: políticas de públicas focadas em melhorias da cidade polo em detrimento dos municípios limítrofes; fortalecimento do mercado imobiliário para alta renda (condomínios de lotes e loteamentos fechados); falta de planejamento urbano para a expansão da metrópole; fiscalização ineficiente; e falhas nas políticas habitacionais promovidas pela União, estados e municípios.

Essa soma de fatores colabora para a autoconstrução da casa e da “cidade informal”, marcada pela precariedade das construções, pela carência de infraestrutura e serviços, pelas dificuldades de acesso aos centros urbanos e, em muitas vezes, pela fragilidade ambiental de áreas inaptas à ocupação, distanciando a população do direito à moradia digna e do direito à metrópole. Essa população, por sua vez, na luta por um espaço para viver, faz cumprir a função social da propriedade urbana, prevista constitucionalmente, da única forma possível: apartada dos padrões urbanísticos.

Assim, dado o avanço dos aglomerados subnormais faz-se necessário que a habitação seja considerada como uma função pública de interesse comum, como de fato é, e que todos os seus limites sejam discutidos no âmbito regional e planejados de forma integrada e compartilhada com os entes federados que atuam em uma região metropolitana, considerando o arcabouço legal existente ou considerando a possibilidade do estabelecimento de novos instrumentos legais que assegurem essas ações integradas.

4.3 PRERROGATIVAS LEGAIS PARA A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO DE CURITIBA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Conforme o exposto anteriormente, a informalidade urbana se configura como um problema de Estado a ser enfrentado no tratamento da questão habitacional e urbana por todos os entes federados. Portanto, criar e aplicar instrumentos legais urbanísticos que visem a garantia da função social da propriedade é um dos principais desafios da política urbana brasileira para reparar falhas do passado e do presente.

Além disso, sob uma escala mais aproximada, é fato que a questão habitacional, principalmente relativa à irregularidade fundiária se configura como uma forte característica de arranjos metropolitanos. Conforme o Ipea:

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

As metrópoles abrigam grande parte da população brasileira e são responsáveis por grande concentração econômica do país. Porém, como visto, elas também carregam problemas socioeconômicos e ambientais, sendo necessárias intervenções do poder público, na tentativa de regular e planejar o uso e ocupação do solo urbano e metropolitano, a fim de mitigar o surgimento de novos problemas ou o agravamento dos já existentes.

A regularização fundiária urbana pode ser vista como uma dessas intervenções do poder público como forma de reduzir conflitos urbanos e de melhorar a qualidade de vida da população metropolitana. Porém, antes de analisar a atuação específica de órgãos metropolitanos nos processos de regularização fundiária urbana nos municípios, cabe a este momento a seguinte indagação: o estado, como ente

federativo, possui competência legal para assumir um papel atuante na regularização dos espaços informais de uma região metropolitana?

Pretende-se responder essa indagação por meio da análise das legislações federais e estaduais em vigor que discorrem sobre a política urbana e atribuem papéis aos entes federados. Vale destacar que algumas dessas legislações já foram mencionadas nos capítulos anteriores desta pesquisa, mas serão relembradas, devido ao seu grau de importância para a construção do entendimento.

Desde 1988, apesar de os Municípios garantirem sua autonomia em vários aspectos de planejamento urbano, a competência atribuída aos Estados em legislar sobre direito urbanístico concorrentemente à União e ao Distrito Federal, é assegurada pelo art. 24, inciso I, da Constituição Federal. Além disso, como visto no início do subcapítulo 4.1 desta pesquisa, o art. 23 da Constituição também atribuiu competência aos Estados pela melhoria nas condições habitacionais.

Também foi verificado que, políticas de uso do solo, habitação, saneamento básico, meio ambiente e transporte público, que por suas características não podem ser executadas isoladamente em um município sem causar impacto em municípios limítrofes, são denominadas como FPICs, pelo Estatuto da MetrÓpole.

Para a organização, planejamento e execução integrados dessas funções é previsto no Art. 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988 a instituição de regiões metropolitanas, mediante à lei específica, como é o caso da Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiu as primeiras RMs do Brasil.

Dessa forma, é importante observar que a organização da ocupação do espaço metropolitano, o que inclui a habitação, está condicionada a instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo a serem traduzidos em instrumentos legislativos, que garantam a distribuição das competências entre os entes federativos.

Desta forma, considerando-se a necessidade: (1) de o ser humano estabelecer-se em sociedade na forma de cidades que impactam o meio ambiente e, em consequência disso, (2) de proteção dos recursos naturais, é que normas legais foram sendo estabelecidas no País ao longo do tempo, com a finalidade de regular o uso e a ocupação do solo (Comec, 2006a, p. 160).

Nesse sentido, por meio do art. 13, da Lei Federal nº 6.766/79, foi incumbido aos estados o papel de anuir previamente e disciplinar a aprovação, pelos Municípios,

dos loteamentos e desmembramentos localizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Sendo assim, no caso da RMC – objeto foco da presente pesquisa – considerando que a) a Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974, que cria a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec define, em seu Capítulo III, como serviço comum metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, e o uso do solo metropolitano; b) que a Lei Estadual nº 11.027/1994, por meio de seu Artigo 3º, reconhece que a Comec, tem como finalidade promover a organização, planejamento e execução de FPICs na RMC; e c) que a habitação, por sua característica de direito comum e impacto metropolitano, é parte integrante das FPICs mencionadas, o órgão metropolitano tem competência legal para realizar o planejamento da política habitacional e de todas as capilaridades nela envolvidas, de forma integrada com outros entes estaduais e municipais.

Entendendo essas atribuições previstas legalmente, o Regulamento da Comec (Paraná, 1995), também definiu que o órgão metropolitano estabeleça políticas e diretrizes de desenvolvimento e ordenamento territorial de atividades que compreendam planejamento, estruturação, parcelamento, uso e ocupação do solo da Região Metropolitana de Curitiba, e que o setor responsável pelas análises e emissão de pareceres, em consonância com a legislação vigente, do parcelamento urbano da RMC é o departamento de planejamento da instituição. Sendo assim, o órgão metropolitano possui a função de analisar e emitir anuências prévias para todos os projetos de parcelamento do solo urbano, na modalidade de loteamento ou desmembramento, no território metropolitano.

Em seguida, destaca-se que, foi instituída a Lei Federal nº 13.465/2017, lei específica para tratar da regularização fundiária urbana – Reurb de núcleos urbanos informais consolidados²⁰, a qual definiu, em seu art. 10, inciso II, que o objetivo da regularização é a criação de “unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes”.

No mesmo artigo, a Lei estabelece a garantia do direito social à moradia digna, com a promoção de condições adequadas, do pleno desenvolvimento das funções

²⁰ III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (Brasil, 2017, Art. 11, incisos II e III, da Lei Federal 13.465/2017).

sociais da cidade e do bem estar dos habitantes. Essa prerrogativa condiciona o direito à moradia digna, ao direito à cidade e, conseqüentemente, ao princípio da eficiência da ocupação e uso do solo urbano.

A Lei da Reurb define ainda que a regularização fundiária poderá ser requerida não somente pelos beneficiários, proprietários, Ministério Público ou pelo Município, mas também pela União e pelos estados, mas define que cabe aos municípios a aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária.

Nesse sentido, a Lei da Reurb estabelece sete etapas relativas ao procedimento administrativo da regularização: i) requerimento do legitimado; ii) processamento do pedido; iii) projeto de regularização fundiária; iv) saneamento; v) decisão da autoridade competente; vi) expedição de Certidão de Regularização Fundiária; e vii) registro imobiliário. De todas as etapas, somente a última não ocorre na prefeitura, que é a fase do registro em cartório, portanto, é notória a atuação medular do município no processo.

A aprovação da Reurb, nos moldes do Art. 12, da Lei 13.465/2017, corresponde à aprovação do projeto de regularização fundiária e, também da aprovação ambiental, sendo que esta última poderá ser feita pelos Estados, caso o Município não disponha de capacidade técnica para a aprovação de estudo técnico de melhoria ambiental. Ou seja, no caso específico de licenciamento ambiental ou de análise de estudos ambientais, esses podem ser atribuídos ao estado.

Cabe acrescentar que, conforme o § 4º do art. 30, incluído pela nova Lei Federal nº 14.620/2023²¹, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a regularização fundiária, nas modalidades Reurb-S ou Reurb-E²², e a utilizar os demais instrumentos previstos, também em terras de sua propriedade.

²¹ A Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023, dispõe sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida, altera demais legislações federais e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Programa Casa Verde e Amarela).

²² A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (Brasil, 2017, Art. 13, Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017).

Porém, não há definição sobre outro tipo de aprovação estadual em terras privadas à qual o projeto de regularização deva ser submetido e o art. 70 da Lei 13.465/2017 ainda declara que as disposições da Lei Federal 6.766/79, não se aplicam ao procedimento da Reurb, com exceção dos art. 37 a 52 que tratam sobre procedimentos administrativos municipais em caso de novos parcelamentos e desmembramentos não registrados, e penalidades. Ou seja, interpreta-se aqui que para a regularização fundiária nos moldes da Lei da Reurb, estaria dispensada a exigência de anuência do órgão metropolitano dada pelo art. 13 da Lei 6.766/79.

Em interpretação diversa, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA, do Ministério Público do Paraná – MPPR, entendendo a definição da Lei da Reurb de que o conteúdo mínimo dos projetos urbanísticos de regularização fundiária deve conter a representação da divisão de quadras e a subdivisão de lotes ou frações ideais; que a Reurb tem como objetivo final a criação de unidades imobiliárias na forma de lotes ou de frações ideais (arts. 44 e 45 da Lei 13.465/2017); e que, conforme o art. 590 do Código de Normas Extrajudiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Paraná, 2013), para o registro de fracionamentos do solo na RMC será exigida a anuência prévia do órgão metropolitano, interpretou a regularização fundiária como um processo que deve observar a FPIC de parcelamento e de uso e ocupação do solo metropolitano, uma função sob gestão do órgão metropolitano, reconhecida pelo conjunto legislativo federal e estadual.

Além disso, para o caso da RMC, a Resolução nº 50/2022, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (Sedest, 2022), exige a apresentação do documento de Consulta Prévia emitido pelo órgão metropolitano, como requisito para o licenciamento ambiental de projetos de parcelamento do solo.

Assim, o GAEMA/MPPR emitiu a Recomendação Administrativa nº 03/2020, o qual recomendou:

à COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - COMEC, na pessoa de seu Diretor-Presidente, que:

a1) analise os processos de licenciamento de condomínios urbanísticos e regularizações fundiárias urbanas, sob a luz das funções públicas de interesse comum e do adequado uso do solo urbano da Região Metropolitana de Curitiba, de modo a indicar, com caráter vinculante, condicionantes, restrições e proibições incidentes nas glebas;

a2) cientifique todos os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba a respeito da obrigação de encaminhar à COMEC todos os processos administrativos referentes a pleito de licenciamento de parcelamentos do solo urbanos (loteamento, desmembramento e condomínio urbanístico) e de regularizações fundiárias urbanas para a eventual emissão de anuência ou aprovação; [...]

Portanto, mesmo considerando o protagonismo municipal, o arcabouço legal aqui apresentado deixa evidente a regularização fundiária como integrante das funções públicas de interesse comum e o impacto que todas as suas complexidades podem causar às outras FPICs e ao território metropolitano devendo assim, ser tratada não apenas na escala local, pelo Município, mas também no âmbito do planejamento integrado metropolitano entre entes estaduais e municipais, incluindo aqui a participação do órgão metropolitano, como responsável pelo planejamento integrado e pelo apoio aos municípios.

Ademais, a Lei Federal 13.465/2017 incluiu no art. 12, inciso VII, do Estatuto da Metrópole, que os PDUIs devem conter diretrizes mínimas para a implementação da política pública de regularização fundiária urbana. Deste modo, apesar de não ser responsável protagonista pela aprovação da regularização fundiária, o órgão metropolitano, sendo estruturador do PDUI de uma região metropolitana, deve atuar frente à temática na forma do estabelecimento de políticas públicas metropolitanas.

Logo, apesar de não existir um aparato legal que deixe explícita em sua redação a necessidade de anuência prévia do órgão metropolitano, a sobreposição de prerrogativas legais supracitadas infere que o processo de aprovação de um projeto de Reurb nos moldes da Lei 13.465/2017, pelo Município, não impede a consulta aos demais entes da federação e dos estados, inclusive do órgão metropolitano, responsável pela elaboração de diretrizes para políticas públicas de regularização fundiária.

Considerando o arcabouço legal aqui apresentado, o próximo capítulo versará sobre como os órgãos metropolitanos de Curitiba e de Belo Horizonte incluíram a regularização fundiária urbana em suas políticas, planos e diretrizes de atuação, de modo a compreender o que suas escolhas significaram para o cenário atual da irregularidade fundiária nos arranjos metropolitanos em análise.

5 REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Este último capítulo da pesquisa será dedicado a construir reflexões e análises sobre o que o modelo institucional metropolitano e as políticas, planos e projetos adotados pelos órgãos metropolitanos, relativos à regularização fundiária urbana, significaram para o agora.

Antes de abordar a atuação do planejamento metropolitano frente às ocupações irregulares e seus desdobramentos por meio da regularização fundiária, é preciso explicitar como a irregularidade fundiária é entendida atualmente e qual tipologia de regularização é o foco de atuação dos órgãos metropolitanos de Curitiba e de Belo Horizonte e que será delimitada como pressuposto de discussão nesta pesquisa.

Em seguida, será feito um levantamento sobre as diretrizes que foram construídas no campo da política habitacional e de regularização fundiária pelas gestões metropolitanas de Curitiba e de Belo Horizonte, para verificar o que foi delineado com base nas demandas do contexto de cada arranjo metropolitano.

Também faz parte desse capítulo a síntese e análise comparativa de políticas e ações adotadas pelos órgãos metropolitanos da RMC e de BH ao longo dos anos, no âmbito da regularização fundiária, relacionando os aspectos históricos-institucionais e seus modelos de gestão, com base o conteúdo elencado nos capítulos anteriores da pesquisa, aos caminhos tomados por cada um desses entes frente às ocupações irregulares. As escolhas de cada órgão metropolitano se refletem nas visões dos agentes municipais e metropolitanos que estão expressas no final do capítulo.

5.1 TIPOLOGIAS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DE ABORDAGEM METROPOLITANA

Primeiramente, a irregularidade se caracteriza como o descumprimento de uma normativa e, em segundo lugar, denomina-se fundiária a característica relativa ao uso e ocupação da terra. Logo, tem-se a irregularidade fundiária como o descumprimento de uma legislação que controla o uso e ocupação do solo de um imóvel ou área.

Entretanto, entender a problemática da irregularidade fundiária e de sua regularização é uma tarefa complexa, pois existem inúmeras tipologias de descumprimento, face à quantidade de normas jurídicas e urbanísticas existentes, principalmente em áreas urbanas, onde a irregularidade é aspecto intrínseco ao processo de urbanização da cidade.

Tendo em vista que o objetivo desta seção não é definir as minúcias da irregularidade, mas sim entendê-la como elemento de atenção no planejamento urbano e metropolitano, não serão enfatizadas suas causas e consequências, até porque algumas destas já foram abordadas no capítulo anterior, no contexto das regiões metropolitanas analisadas. Na tentativa de se desenhar uma visão panorâmica, serão destacados aqui os principais aspectos pelos quais a irregularidade e sua regularização são tratados nas políticas públicas.

Sendo a terra um produto que possui valor de troca e valor de uso, as normas urbanísticas existentes que fixam uma série de parâmetros e restrições para seu uso, acabam nutrindo um mercado formal para esse bem que, quanto mais servido de benfeitorias e infraestruturas em seu entorno, mais tem seu valor aumentado. Essa valorização da terra, impulsiona a especulação do mercado imobiliário, fazendo com que uma parcela da população, que não tem condições de obtê-la, fique alijada do mercado formal, tendo que recorrer a alternativas à revelia das regras oficiais do poder público, configurando assim, a irregularidade fundiária.

À vista disso, o principal aspecto da irregularidade se refere à posse e à propriedade formal, à medida que a população mais pobre e excluída do mercado formal ocupa áreas segregadas e propriedades, públicas ou privadas, que não cumprem sua função social, de forma espontânea ou organizada, e muitas vezes com restrição à ocupação e desprovida de infraestrutura e serviços básicos, em busca de um lugar para morar. Essas ocupações passam a configurar assentamentos precários ou informais.

A irregularidade da posse de terra e sua consequente privação ao acesso formal à moradia digna são condições que geram vulnerabilidades sociais, econômicas, urbanísticas e ambientais, principalmente à população mais pobre e, por consequência, acabam se tornando objeto de atenção do poder público, ainda que existam irregularidades também associadas a grupos de maior renda da sociedade. Outrossim, conforme argumenta Fernandes (2007, p. 19), além de afetar diretamente

os ocupantes, os assentamentos informais também exercem impactos negativos sobre as áreas urbanas como um todo.

A política de regularização fundiária, somente como forma de registro formal da terra, vista como ação “curativa” para a questão fundiária, sozinha não é suficiente para solucionar todos os problemas decorrentes das ocupações irregulares. Por isso, Alfonsin (2001, p. 195 - 216), aborda outras ramificações no âmbito da regularização voltada aos assentamentos precários de forma a garantir o direito à moradia digna aos ocupantes, sendo elas: 1) a regularização de lotes, estritamente; 2) a regularização por meio da urbanização; 3) a regularização associada à melhoria da qualidade urbanística e; 4) a regularização abrangente.

A primeira se resume na regularização jurídica do imóvel, a qual conduz o registro da área em favor do ocupante, o que não soluciona as outras vulnerabilidades dos assentamentos precários. A segunda tem por objetivo a reordenação física do espaço por meio de intervenções urbanísticas. A terceira, por sua vez, visa fazer com que a área irregular entre em conformidade com a legislação, seja por meio de intervenções urbanas ou pela simples flexibilização da lei, como por exemplo com a instituição de zona especial de interesse social. Por fim, a última vertente tem como objetivo a solução plena dos problemas advindos da ocupação irregular, abrangendo ações jurídicas, urbanísticas, físicas e sociais (Alfonsin, 2001, p. 216).

Apresentadas as vertentes, a que mais se enquadra nas ações realizadas até o presente momento no âmbito das gestões metropolitanas é a terceira. Isso porque, sob a ótica metropolitana, os esforços despendidos são no sentido de tratar as ocupações irregulares à nível de regulação urbanística de uso do solo, aquela que é, de fato, atribuída ao ente federado estadual, em apoio aos municípios.

Essa questão se confirma na própria Lei Federal nº 6.766/1979 ao estabelecer que os projetos de parcelamento de solo devem ser submetidos ao órgão metropolitano, sob os critérios da legislação pertinente, criando-se a concepção de irregularidade aos parcelamentos que não forem aprovados nessa esfera.

Além disso, tomando como base a atuação dos órgãos metropolitanos em análise, as ocupações irregulares ou assentamentos informais objeto de algum tipo de intervenção por parte do planejamento metropolitano no sentido da regularização fundiária, compreendem grupos de unidades imobiliárias.

Entretanto, cabe ressaltar que, além da irregularidade associada à posse, há ainda a irregularidade associada à conformidade do uso e ocupação, ou seja, aquela

que ocorre em um lote regular, porém que desobedece às normas que regulamentam a construção da edificação ou da atividade no local. Entretanto, são poucos os programas de regularização que têm como objetivo abordar esse tipo de irregularidade em razão da complexidade em se identificar os descumprimentos de parâmetros minuciosos da lei, principalmente à nível metropolitano. Desse modo, esse tipo de irregularidade não é o foco desta pesquisa.

Sendo assim, a irregularidade fundiária abordada na pesquisa é aquela relativa à posse da terra e que compreende núcleos urbanos informais consolidados, tal qual os definidos na Lei Federal 13.465/2017, que podem ser Reurb-E ou Reurb-S, este último caso compreende também os aglomerados subnormais. Tendo em vista sua consolidação urbana, esses núcleos urbanos, como o próprio nome já diz, encontram-se dentro do perímetro urbano e, conforme o Art. 16-C, §2º, da Lei Federal 9.636, de 15 de maio de 1998, alterado pela Lei 13.465/2017, possuem vias de circulação e são organizados em quadras e lotes predominantemente edificadas, não sendo, portanto, unidades imobiliárias individuais.

O interesse do estado, como ente federado, na regularização fundiária de assentamentos precários se encontra no reconhecimento, por parte do poder público, da impossibilidade de as normas vigentes abrangerem toda a população, incluindo as mais vulneráveis, e ao processo de retomar o ordenamento do desenvolvimento metropolitano, garantindo o cumprimento das FPICs, por meio da determinação de padrões urbanísticos, mesmo que mais flexíveis, dada a sua responsabilidade concebida constitucionalmente. Por isso, a importância de sua atuação na condução de políticas urbanas direcionadas à regularização fundiária na região metropolitana.

5.2 O DIREITO À MORADIA E À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE

Após o entendimento dos tipos de irregularidade fundiária metropolitana foco da atuação do estado, neste subtítulo serão analisadas as políticas urbanas direcionadas à FPIC de habitação que foram propostas por ambas as regiões metropolitanas analisadas, com ênfase nas ocupações irregulares. Para as políticas habitacionais, propõe-se a análise de os planos de desenvolvimento, políticas, projetos e ações no âmbito da regularização fundiária realizados até o presente

momento na Região Metropolitana de Curitiba, comparando-se com o que foi feito na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A análise visa compreender se as políticas e diretrizes propostas nos planos foram devidamente fundamentadas e estruturadas para, de fato, serem executadas como ações ao longo dos anos, identificando de que modo os órgãos metropolitanos atuaram até então e se tiveram percalços ao longo da trajetória de atuação que forçaram uma adaptação ou alteração no modo como agiam ou se os trabalhos atendem às demandas atuais.

5.2.1 Política de regularização fundiária na RMC

No âmbito habitacional e principalmente da regularização fundiária, a Comec teve participação coadjuvante em apoio a outros órgãos públicos municipais e estaduais na construção das políticas e instrumentos de planejamento. Entretanto, apesar de atuar fortemente no planejamento e regulação do uso do solo metropolitano, a habitação, até então, nunca tinha sido foco de desenvolvimento em comparação às FPICs de uso do solo, meio ambiente e mobilidade.

Um dos motivos se deve ao fato de que a habitação não está contida como FPIC na lei que criou órgão metropolitano, entretanto, era incorporada ao uso e ocupação do solo e, atualmente, no processo de elaboração do PDUI-RMC, ela passou a ser reconhecida como tal.

Serão apresentadas aqui as principais ações do órgão metropolitano na temática da regularização fundiária, com destaque para a construção de normativas que relacionam o uso do solo e o meio ambiente, a criação de Unidades Territoriais de Planejamento – UTP, o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 2006 e as ações posteriores à aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017.

Na presente pesquisa, o PDI da RMC é o principal objeto de estudo da atuação metropolitana, pois constrói a história e materializa o viés institucional sobre as FPICs metropolitanas ao longo da existência da Comec.

Antes de destacar o PDI de 2006, vale resgatar a versão anterior criada em 1978 como primeiro instrumento de planejamento norteador das macrodiretrizes metropolitanas oriundas da PNDU. O PDI de 1978 teve como objetivo desenvolver propostas que assegurassem o suporte do território ao desenvolvimento metropolitano

integrado dos 14 municípios – configuração original da RMC –, principalmente com foco no âmbito econômico e urbano.

Na época, os municípios se subordinavam à Curitiba, pela centralização das atividades econômicas e das parcelas de maior renda da população, revelando uma fragilidade nas relações metropolitanas e um processo excludente do crescimento populacional (Firkowski, 2001, p. 54-55).

É nesse sentido que o PDI de 1978 apresenta a relação entre o crescimento metropolitano e a moradia, analisando a necessidade da transformação do solo rural em urbano para atender a população imigrante que demandava produção habitacional e dos setores secundário e terciário e a problemática por trás disso:

O custo do solo urbano, tornando-se alto demais para uma utilização habitacional sadia, leva a que as edificações residenciais sejam subdivididas em exíguos espaços para moradia, de modo a haver um maior rateio daquele custo, ou transforma as residências e seus lotes em sedes de indústrias, escritórios e estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, principalmente no centro do núcleo, expulsando as habitações. As áreas urbanizadas periféricas são compelidas a servirem como local de moradia para aquela população ativa que trabalha no núcleo, transformando-se em 'cidades-dormitórios' e com isso gerando, entre outros, problemas de transporte coletivo, e o agravamento dos custos de urbanização e dos serviços públicos. Essas mesmas áreas urbanas periféricas, ao crescerem, estendem sua malha urbana até os limites da cidade-polo, fazendo aparecer conurbações que são talvez, o fenômeno mais característico das Regiões Metropolitanas (Comec, 1978, item 2.1).

Apesar da preocupação, esse diagnóstico é aplicável à várias realidades metropolitanas e não apresenta um foco específico para as particularidades da RMC. Já no âmbito propositivo, visando a organização territorial da região metropolitana, o PDI de 1978 definiu áreas prioritárias para uso e ocupação do solo, identificando os sistemas regionais leste, oeste, norte, sul e centro e, definindo para cada um, uma estratégia de ação específica (Comec, 1978, item 5.1.1).

No entanto, cumpre-se destacar algumas incompatibilidades entre os objetivos estabelecidos para esses vetores e a realidade da dinâmica metropolitana que vinha ocorrendo. De acordo com Vaccari (2018, p. 104-105), em relação à proposta de expansão urbana no vetor oeste, em direção a Campo Largo, não foram definidos instrumentos de indução à ocupação, excetuando-se na ligação Araucária-Campo Largo, em que foi proposta uma infraestrutura viária indutora do crescimento industrial. Isso revelou a ausência de diretrizes que considerassem a dinâmica e

tendência do espraiamento urbano a partir de Curitiba, ao focar apenas na industrialização como indutora da ocupação futura.

A autora também verificou um descompasso no subsistema leste, tendo em vista que, apesar de determinar um controle do crescimento nos municípios devido à presença de áreas de preservação e de captação de água, além de existirem áreas de inundação, o PDI de 1978 não definiu instrumentos de regulação do mercado imobiliário que, na época, estava focado na comercialização de loteamentos populares distantes dos núcleos urbanizados, com infraestrutura precária e situados em áreas ambientalmente frágeis (Vaccari, 2018, p. 104-105).

Entretanto, em conformidade com as diretrizes supracitadas, nos anos 1980 as legislações municipais de uso e ocupação do solo proibiam a aprovação de novos loteamentos nas áreas definidas como de preservação de mananciais. Porém, essa restrição não foi suficiente pra conter a pressão por ocupação, principalmente informal que hoje se apresenta na porção leste do território metropolitano, conforme explica Firkowski (2001, p.66):

Note-se a completa inversão do que havia sido planejado, seja por conta do descompasso entre o PDI e a realidade emergente, seja por conta da atuação de outros interesses como os do capital imobiliário e, mais recentemente, dos capitais industriais cuja atuação foi mais contundente que a do Plano. Desse modo e contrariamente aos pressupostos do PDI, a dinâmica econômica estabelecida na década de 90, reforçou a ocupação nos municípios localizados à leste, justamente aqueles que se identificavam como desfavoráveis à urbanização. É aí que se localizam, por exemplo, as fábricas da Renault e Audi/Volkswagem, além de parte considerável das áreas ocupadas pela população de baixa renda datadas do início da década de 90, dentre elas a do Guarituba, uma das maiores da RMC. Contrariamente, foi a oeste, onde deveria haver a dinamização econômica e urbana, que se registra, por exemplo, a passagem efêmera da montadora Chrysler, que portanto não colaborou para o alcance dos propósitos dinamizadores previstos no PDI.

Como proposta de organização territorial, o PDI (Comec,1978, item 5.4) delineou políticas, programas e projetos metropolitanos que deveriam fazer parte de planos complementares, de projetos já elaborados e de um arcabouço legal que regulamentasse as propostas.

Uma das políticas sugeridas foi a de Otimização do Suporte de Infraestrutura e Serviços Comuns, dentro desta foi contemplado o programa de “Eficientização dos Serviços Comuns de Interesse Metropolitano”, no qual foi elencado um projeto específico de “instalação de conjuntos habitacionais nos subcentros regionais”, tais

subcentros se referiam aos municípios de Campo Largo, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul e Piraquara.

Cabe ressaltar que, de acordo com Vaccari (2018, p. 108), desde a década de 1960 a Cohapar e a Cohab-CT eram responsáveis pela produção estatal de moradias populares na RMC, entretanto, grande parte dos investimentos foram aplicados em Curitiba, deixando os demais municípios praticamente invisibilizados, o que contribuiu para o crescimento dos espaços informais de moradia nos municípios limítrofes ao polo.

Então, apesar de não definir diretrizes e instrumentos voltados diretamente à moradia, a proposição de um projeto futuro de instalação de conjuntos habitacionais nos subcentros revelou o reconhecimento do PDI de 1978 e do órgão metropolitano sobre a problemática habitacional, elencando-a como um interesse comum metropolitano, mesmo que não fosse classificada como tal na legislação em vigor. A Comec reconheceu que a questão habitacional demandava atuação do órgão metropolitano como suporte às ações dos municípios e de outros entes afins.

No entanto, suas fragilidades e dissociações do cenário real fizeram com que a diretrizes de organização territorial propostas não fossem alcançadas, resultando na expansão desordenada e multidirecional, conforme apontado no capítulo anterior, principalmente em áreas de fragilidade ambiental à Leste, como foi o caso do Guarituba, em Piraquara, ocupado irregularmente pela população de baixa renda e que, de acordo com a Comec (2006, p. 59) é a maior área informal da RMC possuindo, até meados de 2000, mais de 43.000 moradores.

Na década de 1990, haja vista que as diretrizes de planejamento das décadas anteriores não mais atendiam aos objetivos iniciais e nem às alterações sofridas no espaço, o Estado reconheceu que paradigmas de preservação ambiental e de restrição de uso do solo, principalmente em áreas de manancial, adotados até então necessitavam de readequação frente à nova demanda (Comec, 1999b, p. 31).

Assim, no ano de 1999, a Comec, dentro de suas atribuições e em parceria com outras entidades correlatas, se fez presente rediscutindo a legislação ambiental e de ordenamento territorial e mudando de restrição total à ocupação, para uso adequado do solo na Região.

O trabalho resultou na aprovação da Lei Estadual nº 12.248/1998, denominada Lei do Sigprom, com vistas a um melhor ordenamento territorial, tendo

como premissa densidades populacionais compatíveis com a capacidade de esgotamento sanitário e de drenagem das áreas.

Paralelamente, nos moldes da nova lei, foram criadas as Unidades Territoriais de Planejamento, sendo a primeira a UTP do Guarituba. Tais unidades se configuram como uma área de transição entre as Áreas de Proteção Ambiental – APAs de proteção aos mananciais e as áreas densamente urbanizadas. A Comec, através do documento de instituição dessas UTPs, apresentou estudos contendo propostas de uso e ocupação do solo para as áreas que resultaram na aprovação de Decretos contendo zoneamentos e parâmetros urbanísticos.

Apesar de se tratarem de normativas ambientais, foi por meio delas que a Comec criou mecanismos direcionados à regularização fundiária em áreas de interesse de proteção ao manancial, como a possibilidade de instituição de Área de Interesse Social de Ocupação – AISO em áreas urbanas consolidadas, para a promoção de projetos de regularização fundiária e de recuperação ambiental em atendimento a assentamentos precários: , conforme define a Lei Estadual nº 12.248/1998 (Paraná, 1998):

Art. 14. [...] Parágrafo único. Excepcionalmente, nas Áreas de Urbanização Consolidada poderão ser criadas, através de Decreto do Poder Executivo Municipal, Áreas de Interesse Social de Ocupação destinadas a: - assentamentos habitacionais precários, objeto de interesse público para a recuperação ambiental; - atendimento habitacional das famílias residentes em áreas de risco e reassentamento de famílias removidas das Áreas de Restrição à Ocupação e das Áreas de Ocupação Orientada, de acordo com o Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial da RMC e desde que aprovadas pelo Conselho Gestor dos Mananciais da RMC (Paraná, art. 14, Lei Estadual nº 12.248/1998).

Foi por meio desse dispositivo que foi criada a AISO do Guarituba, em 1999, região contida no interior da UTP, destinada a intervenções de mitigação das problemáticas fundiárias e ambientais. De acordo com a Comec (1999a, p. 16), a solução dos conflitos associados às duas circunstâncias seria construída a partir de estudos técnicos, avaliando a carga máxima de esgotos domésticos suportada pela bacia sem que comprometesse a qualidade da água, além de estudos relacionados à viabilidade econômica.

Junto a isso, ainda em 1999, a Comec criou o Plano de Zoneamento e Uso do Solo do Guarituba e ministrou o Decreto Estadual nº 809/99 que instituiu o zoneamento da UTP do Guarituba. O diagnóstico do estudo da AISO, também de

1999, identificou situações relativas às características das ocupações existentes na área de acordo com critérios de: situação legal do parcelamento, propriedade do imóvel, saneamento e energia elétrica. As propostas consistiam em implantar infraestrutura básica nos loteamentos desprovidos desta, reassentar a população que estava em área de restrição à ocupação e regularizar áreas dotadas de infraestrutura. (Comec, 1999a, p. 46)

De acordo com o estudo da AISO, o município seria responsável pela estruturação de uma Comissão de Regularização das Ocupações Irregulares, com o apoio da Comec e do Instituto Ambiental do Paraná. Apesar disso, o Município de Piraquara não conseguiu aplicar essa e outras estratégias previstas.

A partir da Lei do Sigprom, a possibilidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos para promoção de regularização fundiária em zonas de urbanização consolidada foi prevista nos decretos que instituíram os zoneamentos ecológico-econômicos das APAs de manancial da RMC e o instrumento da AISO, com a mesma finalidade, foi incorporado aos decretos de criação das demais UTPs, sendo aplicáveis até os dias atuais. Essas foram algumas das primeiras ações do órgão metropolitano de Curitiba no âmbito da regularização fundiária urbana e, ainda que indireta e coadjuvante, foram essenciais para afirmar o papel do órgão metropolitano em apoio aos municípios e o seu reconhecimento sobre a promoção do direito à moradia às populações que se encontram em situação de irregularidade fundiária.

A Comec também atuou no desenvolvimento das propostas de urbanização e de regularização fundiária das ocupações Zumbi dos Palmares, em Colombo (2004), e Jardim Alegria, em São José dos Pinhais (2002), no que diz respeito ao uso do solo e parâmetros urbanísticos em áreas de mananciais (Vaccari, 2018, p. 59).

Em 2006 foi desenvolvido um novo documento, denominado Plano de Desenvolvimento Social Urbano e Ambiental do Guarituba, que atualizava o anterior na medida em que propunha um novo zonamento, agora para a totalidade da UTP. Segundo a Comec (2006b, p. 18 e 19), na época havia, aproximadamente, 44 mil habitantes residindo na UTP do Guarituba, sendo que cerca de 20 mil estavam em ocupações irregulares, conforme levantamento da autarquia de 2005.

Além de assegurar as condições ambientais adequadas à proteção dos mananciais, de acordo com a Comec (2006b, p. 8), os objetivos específicos do novo Plano consistiam em garantir o ordenamento territorial por meio da regularização fundiária, da infraestruturação, não somente de saneamento, mas também de sistema

viário e de energia elétrica, redução da densidade populacional e implantação de áreas de lazer. A proposta de ação do estado, compreendia a participação da Comec, além de outros órgãos estaduais relativos ao saneamento, meio ambiente, recursos hídricos, energia elétrica, geologia, planejamento e da prefeitura municipal.

Conjuntamente, foi proposto um sistema para conter a ocupação desordenada e inadequada nas áreas de manancial, denominado Sistema Integrado de Monitoramento e Fiscalização do Uso e Ocupação do Solo das Áreas de Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba – SIMF Mananciais RMC, tal modelo liberaria o município do ônus político e financeiro exclusivo, sendo que a fiscalização passaria a ser compartilhada com o estado (Comec, 2006b, p. 42).

Entretanto, o zoneamento e o SIMF não foram implantados. No lugar, foi elaborado o Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba, coordenado pela Companhia de Habitação do Paraná – Cohapar, finalizado em 2007 com recursos do PAC do Governo Federal, que definiu um novo e restrito zoneamento para a área, além disso foi aprovado o Decreto Estadual nº 6.293/2006 que, em seu art. 1º, destinou a área do Guarituba em favor dessa Companhia para desapropriação, regularização e produção de moradias.

No plano não foram atribuídas responsabilidades diretamente à Comec no que diz respeito à regularização, reassentamento e relocação da população. Ao órgão foi atribuída, tão somente, a responsabilidade pela implantação de um terminal de transporte coletivo, em conjunto com a Cohapar. A partir daquele momento, a atuação da Comec na UTP ficou restringida, cabendo apenas à Cohapar as ações de regularização fundiária no local, que estão sendo implantadas até os dias de hoje ao passo que o cenário de ocupação irregular continua em expansão no Guarituba.

Em paralelo à proposição de AISOs para regularização fundiária nas UTPs, em 2006, a Comec publicou um novo Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC que teve como função principal ser um instrumento voltado a orientar e fomentar o desenvolvimento metropolitano.

No que diz respeito à questão habitacional, o documento trouxe um pouco mais de profundidade ao tema se comparado ao PDI de 1978, pois apresentou uma leitura das dimensões fundiárias e habitacionais existentes na RMC, ainda que sintética, e incluiu um tópico dirigido aos aglomerados subnormais e ocupações irregulares no qual, além de apontar dados numéricos, afirmou a desigualdade social como um dos resultados da metropolização:

A distribuição de domicílio nessa condição nos municípios confirma a desigualdade social presente no processo de metropolização e reflete uma concentração espacial da carência, ou seja, onde é maior o tamanho da população, maior é a presença de domicílios em aglomerados subnormais em virtude da irregularidade da moradia (Comec, 2006, p. 136).

O PDI (Comec, 2006, p. 137) apresentou um levantamento de campo de sua autoria, realizado em 1997, que identificou 811 áreas ocupadas irregularmente, reunindo 61.712 unidades habitacionais, concentradas em sua maioria em Curitiba (32.346), Colombo (6.274), Almirante Tamandaré (4.785) e Piraquara (4.259). Vale destacar que, no ano em que o levantamento de campo da Comec foi elaborado, a RMC não possuía sua configuração atual, sendo composta por 19 municípios.

O PDI 2006 também expôs a distribuição do déficit habitacional pelos municípios que compõem a RMC, considerando os fatores de inadequação habitacional, deficiência de infraestrutura e inadequação por adensamento excessivo que compõem a construção desse índice a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000. Ao final do diagnóstico, o plano confirmou que o problema da inadequação habitacional na RMC está diretamente relacionado à distribuição de renda, aos elevados níveis de pobreza familiar, à fragilidade das políticas de habitação no Brasil e ao alto custo da terra urbana (Comec, 2006, p. 146).

No conteúdo propositivo, o plano estabeleceu duas linhas estratégicas: 1) “Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente”, na qual o único foco habitacional se deu na proposta de relocação de famílias que viviam em áreas inadequadas à ocupação; e 2) “Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano, na qual o PDI abordou com maior ênfase a necessidade de políticas públicas específicas para a habitação popular, reconhecendo a inexistência de uma política habitacional integrada metropolitana no decorrer do crescimento da RMC, gerando o processo de ocupações irregulares no território (Comec, 2006, p. 191).

Assim, na 2ª linha estratégica ficaram definidas algumas ações, que mais se assemelhavam a sugestões, que indiretamente atenderiam às necessidades habitacionais. Uma ação foi direcionada à implementação de instrumentos de ocupação de vazios urbanos e adensamento de áreas de consolidação da ocupação, a serem aplicados pelos municípios em seus planos diretores, considerando as políticas e programas habitacionais do estado e dos municípios direcionadas à população de baixa renda (Comec, 2006, p. 202-205).

Assim, ao passo que atribui aos municípios a função de estabelecerem instrumentos em seus planos diretores direcionados à habitação, a Comec abre mão do estabelecimento de uma política habitacional metropolitana de sua autoria, enquadrando-se como coadjuvante em relação aos municípios.

A outra ação, definida como de “planejamento para a ocupação futura das áreas de expansão”, deveria envolver diversas esferas políticas e institucionais e considerar a acessibilidade adequada na área de expansão, principalmente a conexão trabalho-moradia, e considerar o estabelecimento de projetos habitacionais integrados ao tecido urbano, evitando a exclusão social (Comec, 2006, p. 202-205).

Reconhecendo a problemática habitacional, no âmbito do diagnóstico institucional, o PDI (Comec, 2006, p. 241) atribuiu ao Departamento de Planejamento a função de planejar a FPIC denominada “Políticas Públicas Sociais (Habitação Social)” em articulação a outros órgãos de governo e ao Departamento de Projetos, hoje não existente, a coordenação, acompanhamento e fiscalização da elaboração de projetos habitacionais, além de outros afetos às demais FPICs.

Na temática específica das ocupações irregulares, o Plano (Comec, 2006, p. 268) afirmou que propôs diretrizes gerais que levaram em conta a necessidade de regularização fundiária, mas informou que, para isso, deveria ser construída uma política habitacional multisetorial com o envolvimento da sociedade para o equacionamento das áreas irregulares, se posicionando como ente coadjuvante e apoiador das ações.

O crescimento econômico e os desdobramentos territoriais geram demandas constantes com relação à provisão de habitações, à política fundiária, aos assentamentos irregulares e à ocupação de áreas de risco. As diretrizes gerais de configuração do PDI já consideram, como pressupostos, a necessidade de regularização fundiária, adensamento de vazios urbanos e criação de novos eixos urbanos, cujas questões exigem uma conformação institucional própria para o seu equacionamento em nível metropolitano.

Há de estabelecer-se, por exemplo, uma política habitacional condizente com a realidade metropolitana, cuja construção, no entanto, é uma tarefa multisetorial e de amplo envolvimento social, tendo em vista que essa política, em primeiro lugar, dê conta das demandas regionais e, num segundo momento, viabilize investimentos para as faixas de renda mais pobre, promova a disponibilidade de um maior estoque de terras (reduzindo custos de moradia) e equacione as questões de favelas e invasões (Comec, 2006, p. 268-269).

No que tange à FPIC habitacional, as ações, diretrizes e propostas de planejamento territorial e institucional deram maior ênfase ao planejamento e ordenamento de novas áreas de expansão urbana, que poderiam receber novos empreendimentos de habitação de interesse social, mas não detalharam o tratamento de assentamentos irregulares já existentes na região metropolitana.

Ao final, o Plano reconheceu que a questão habitacional é um dos problemas sociais mais graves da RMC, mas que mesmo assim não conta com um planejamento sistêmico metropolitano, ficando somente sob responsabilidade da Cohab-CT a execução de moradias e recuperação de custos. Desta forma, era necessário que as diretrizes propostas e os planos correlatos buscassem no órgão metropolitano um apoio na orientação e organização das intervenções, tanto no estabelecimento de diretrizes gerais como no planejamento da atuação dos órgãos executivos, tais como Cohab, Cohapar e prefeituras municipais. Para isso, o plano apontou a necessidade de ações em quatro frentes diretamente relacionadas à atuação da Comec: (i) o mercado habitacional, (ii) a gestão urbana, (iii) a organização e a regulação do mercado habitacional e (iv) o processo de comunicação (Comec, 2006, p. 269).

Entretanto, até o momento não foi construído o planejamento sistêmico proposto. Alguns projetos são executados pela Cohapar, mas a Comec ainda não exerce papel orientativo ou de organização dessas intervenções como previa o PDI 2006, atribuindo as responsabilidades pelas regularizações aos Municípios

Na prática, o PDI 2006 se restringiu a indicar ações na forma de recomendações e apresentou apenas dois instrumentos de planejamento: o macrozoneamento metropolitano e as diretrizes do sistema viário, contemplando a área de expansão.

Portanto, apesar dos avanços em comparação com o PDI de 1978, o documento não conseguiu chegar a um nível de detalhe mais aprofundado para regularização fundiária dentro de suas linhas estratégicas para o desenvolvimento metropolitano, tendo em vista que seu foco esteve mais concentrado nas FPICs de uso do solo, meio ambiente e mobilidade e sistema viário.

Apesar de realizar o controle do parcelamento, uso e ocupação do solo na RMC desde a década de 70 e promovendo assessoria técnica aos municípios nas temáticas de parcelamento urbano, legislação de uso e ocupação do solo, planos diretores, mobilidade e meio ambiente, a ausência de diretrizes no PDI 2006 direcionadas à pauta corroborou para que a Comec não participasse tão ativamente

dos processos de regularização fundiária ao longo dos anos, fazendo com que muitos deles fossem executados sem considerar as diretrizes de consolidação das FPICs.

O fato deu margem ao crescimento de ocupações irregulares na RMC, inclusive em áreas de fragilidade ambiental, uma vez os planos diretores municipais não deram maior ênfase à regularização fundiária antes da Lei Federal nº 13.465/2017 e que muitos municípios carecem de pessoal técnico suficiente para implantar programas de fiscalização que previnam o surgimento dessas ocupações e para elaborar planos que abordem a regularização como forma de mitigar os problemas advindos da segregação social promovida, também, pelo próprio poder público.

Parte dos processos de regularização fundiária que passaram pelo conhecimento da Comec até 2020 tratavam, especificamente, da FPIC ambiental, direcionada às áreas de interesse de manancial metropolitano, que possuem respaldo em legislações estaduais específicas de controle do uso do solo. Esses processos, após prévia análise da autarquia, são encaminhados à uma Câmara de Apoio Técnico relativa à uma APA de Manancial e, posteriormente ao Conselho Gestor dos Mananciais – CGM/RMC, presidido pela Comec e designado, pela Lei Estadual 12.248/1998, a coordenar e aprovar questões relativas ao uso e ocupação do solo nestas áreas.

Por meio da análise das resoluções publicadas no próprio site da Comec (s.d), entre 1999 e 2020, o CGM/RMC deliberou sobre 10 processos relativos às iniciativas de regularização fundiária, um número relativamente baixo, considerando que ele publicou mais de 100 resoluções em 21 anos de atuação.

Tendo em vista a Recomendação Administrativa nº 03/2020 do GAEMA/MPPR, que orientou que a Comec passasse a analisar e anuir os processos de regularização fundiária na RMC, a autarquia notificou os municípios sobre a decisão e desde então passou a receber de alguns municípios metropolitanos os projetos de regularização fundiária nas modalidades de Reurb-E e Reurb-S.

Portanto, foi somente a partir de 2020 que o órgão metropolitano passou a ser mais atuante na regularização fundiária dos municípios da RMC, entretanto, essa atuação ainda se faz presente somente na fase de anuência desses processos, dado o entendimento do MPPR.

Entretanto, compreendendo a dificuldade que os municípios enfrentam para interpretar as nuances da Lei Federal nº 13.465/2017, e reconhecendo seu papel como ente de apoio aos municípios, em 2021, a Comec realizou o primeiro Fórum

Metropolitano de Regularização Fundiária, o qual reuniu secretários municipais de urbanismo e habitação do Núcleo Urbano Central de Curitiba. Esse fórum não teve mais edições.

Em 2023, a autarquia metropolitana, publicou a cartilha “Regulariza”, que apresenta orientações sobre os procedimentos de regularização fundiária urbana, traz conceitos básicos, inclui os ritos necessários para a implantação da regularização pelo Município e informa o papel do órgão metropolitano nessa temática (AMEP, 2023).

Se antes de 2020 a Comec só tinha uma pequena participação nas análises de regularizações fundiárias, todas em área de manancial, a partir desse momento seu cenário de atuação se ampliou. De acordo com dados fornecidos pela autarquia metropolitana da RMC (2023, n.p.), de 2020 a 2023 foram recebidos 97 processos relativos ao tema. Os protocolos são provenientes de 11 municípios: Balsa Nova (34), Contenda (31), Campo Largo (16), Araucária (6), Curitiba (3), Pinhais (2), Piraquara (1), Quatro Barras (1), Rio Branco do Sul (1), Rio Negro (1) e Tijucas do Sul (1).

Quanto às características dos pedidos, a maioria dos processos que o órgão recebe são referentes à projetos de regularização nas modalidades de Reurb-S (27,8%) e Reurb-E (16,5%). O restante dos processos, são pedidos de orientação quanto aos documentos necessários para submeter os projetos à análise da autarquia ou solicitações de regularizações de unidades isoladas, as quais a autarquia não analisa. Quanto ao interessado, 76,66% dos processos são protocolados por particulares, 4,12% são encaminhados por prefeituras municipais, 8,24% são de empresas de consultoria e regularização fundiária contratadas por particulares ou pelas prefeituras, 7,21% são de Cohabs ou da Cohapar e 3,77% são do Programa Moradia Legal²³, conduzido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR.

Todos esses processos foram analisados no âmbito do parcelamento do solo, pelo Departamento de Controle da Organização Territorial, responsável pela emissão de consulta prévia ou anuência prévia, sendo esta última a aprovação final do órgão metropolitano.

Apesar da recente atuação atribuída ao órgão metropolitano, o órgão estadual que atua mais diretamente com a implantação de projetos e programas de

²³ Instituído através do Provimento Conjunto nº 02/2020 – TJPR (Paraná, 2020) o programa visa a regularização judicial de ocupações irregulares consolidadas nas áreas urbanas do Estado do Paraná, em que são habitadas por pessoas que não podem arcar com os custos de pedidos individuais de registro de imóvel.

regularização fundiária é a Cohapar, companhia que atua em todo o Estado do Paraná e que, além de ser responsável pela elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS²⁴ e pela Pesquisa de Necessidades Habitacionais, já atuou nos seguintes programas relativos à regularização fundiária no Paraná: Programa Pró-Moradia (1996 a 1997) e Programa Direito de Morar (2003 a 2007). Atualmente, a Cohapar ainda promove o Programa Casa Fácil Paraná, do qual fazem parte as ações “Escrituração Direta”, “Escritura na Mão” e “Vida Nova”, todas relativas à regularização fundiária com emissão de títulos de propriedade aos beneficiários (Cohapar, 2021).

O órgão metropolitano não possui um sistema atualizado com o mapeamento das ocupações irregulares na RMC, entretanto, a Cohapar desenvolveu o Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná – Sispehis, que divulga a Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná com o objetivo de manter atualizados os dados sobre as condições de habitação e urbanização dos assentamentos precários dos municípios no estado. O Sistema possui, além dos cadastros dos assentamentos, alimentados pelos próprios municípios, contendo sua classificação e características, um mapa online que apresenta todas as áreas georreferenciadas, constituindo uma importante ferramenta para subsidiar políticas de planejamento habitacional estaduais e municipais (Cohapar, 2020).

Apesar de a RMC dotar dessa importante ferramenta, fundamental ao planejamento integrado metropolitano, ela foi construída sem a participação da Comec como agente de planejamento e ator coadjuvante nas políticas habitacionais para a RMC e a base de dados da autarquia ainda não dispõe das informações constantes nesse sistema. Além disso, alguns municípios metropolitanos não se cadastraram na plataforma. Isso demonstra que a Comec, como órgão de planejamento integrado metropolitano, ainda possui uma participação muito reduzida e dissociada da atuação de outros agentes na FPIC habitacional.

Além disso, apesar do aumento da atuação do órgão metropolitano nos processos de regularização fundiária urbana, percebe-se que nem todas as prefeituras municipais da RMC submetem à análise da Comec as áreas que estão sendo regularizadas em seu território. Isso pode evidenciar duas questões: (i) a dificuldade do município em desenvolver projetos de regularização fundiária urbana

²⁴ O último PEHIS foi elaborado em 2012, entretanto houve uma revisão em 2020. Já a Pesquisa de Necessidades Habitacionais tem seu produto mais recente datado de 2019.

nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, que pode ocorrer devido a desafios na interpretação da lei, à ausência de regulamentações municipais para orientar o processo, ou mesmo à escassez de recursos e pessoal disponível para implementar esses projetos; ii) a interpretação do município de que possui autonomia para atuar nessa temática sem a necessidade de validação do órgão metropolitano e que este não o apoia ativamente. Essa problemática será identificada no próximo subcapítulo, no qual serão analisados os formulários aplicados aos municípios metropolitanos.

Vale destacar que no final de 2022 a Comec licitou a contratação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMC que será desenvolvido em 18 meses. Nesse sentido, a versão preliminar do Produto 01 – Plano de Trabalho, propõe a Habitação de Interesse Social Metropolitano como FPIC metropolitana e prevê, nessa temática, a análise de ocupações irregulares (AMEP, 2023, produto 01, p. 64).

Portanto, apesar de sua tênue atuação em anos anteriores a 2020, oficialmente, o órgão metropolitano de Curitiba está entendendo como urgente a necessidade de criar uma FPIC específica para habitação de interesse social e já prevê a proposição de ações direcionadas à irregularidade fundiária metropolitana.

5.2.2 Política de regularização fundiária na RMBH

Com a retomada do planejamento metropolitano na RMBH, em 2006, o Estado de Minas Gerais, por meio da Sedru, identificou a necessidade de reestruturação das políticas metropolitanas, principalmente de ordenamento territorial, por meio da qual foram promovidas estratégias de regularização fundiária com a aplicação da perspectiva metropolitana.

É importante também destacar que várias ações de suporte ao planejamento metropolitano foram empreendidas pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Foram captados recursos junto ao Ministério das Cidades e disponibilizados recursos do Tesouro Estadual para a elaboração de planos municipais de regularização fundiária e de gestão de riscos, além de capacitações dos agentes municipais em diversos temas. Todos os projetos vêm sendo realizados em parceria com as prefeituras e com o envolvimento da comunidade local, estreitando os laços da Sedru com os municípios, tanto com prefeitos e vereadores, quanto com as comunidades (Minas Gerais, 2011, p. 13)

Tais planos tinham como objetivo subsidiar a futura implementação da regularização fundiária nos municípios contemplados pela ação e podem servir como

base para se compreender a competência atribuída ao estado federado de intervir nos interesses comuns metropolitanos, conforme expresso na Constituição Federal de 1988. Esse fato se configura como um caso concreto da atuação do órgão metropolitano na regularização fundiária e, por isso, sua abordagem é fundamental nessa pesquisa.

As iniciativas na temática de regularização fundiária eram desenvolvidas pela Sedru, no âmbito do escopo de seus diversos programas e projetos em ação. A atuação dessa secretaria tinha como base o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, elaborado em 2007 pela Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão.

O PMDI constitui-se em um plano de intervenção com horizonte de vigência até 2023 e compreende projetos, programas e estratégias de governo com o objetivo de melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano do Estado de Minas Gerais. Uma das grandes áreas abordadas no PMDI é a “Rede de Cidades e Serviços” que tem como objetivo estruturar:

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

A partir do PMDI, foi criado o Projeto Estruturador da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 2007, com o intuito de promover a gestão integradas das FPICs metropolitanas, envolvendo ações articuladas de diversos órgãos de governo. No âmbito do Projeto, uma das ações foi a estruturação dos planos de regularização fundiária para os municípios da RMBH.

Para a elaboração dos planos de regularização fundiária, foi prevista a contratação de consultorias que realizariam a metodologia de trabalho, o levantamento da situação fundiária e mapeamento das irregularidades, oficinas de capacitação de gestores municipais e lideranças comunitárias, audiências públicas, definição de diretrizes e propostas e elaboração de minuta de projeto de lei municipal que institísse o programa de regularização fundiária à nível municipal, conforme contido no edital de licitação, Concorrência n° 002/2008. Os planos, elaborados entre 2009 e 2010, se limitaram a tratar da irregularidade relativa à posse e à moradia em assentamentos informais nas áreas urbanas.

Foram contemplados 29 municípios, sendo eles: Baldim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Ribeirão das Neves, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

O conjunto de propostas abordados nos planos delinearam a identificação de áreas passíveis de regularização fundiária; a sugestão de instrumentos e estratégias necessárias; a verificação de áreas não suscetíveis à regularização e a proposição de medidas cabíveis para estas, além de indicarem o grau de prioridade para as ações.

Entendendo a regularização fundiária como parte da função pública de interesse comum de ordenamento territorial e habitacional, cabe destacar que as ações tomadas pela gestão metropolitana de Belo Horizonte eram legitimadas pelo art. 244 da Constituição Estadual:

Art. 244 – Compete ao Estado participar do processo de execução das diretrizes dos planos diretores, na forma deste artigo.
§ 1º – As atividades e serviços a cargo do Estado e de suas entidades da administração indireta, no âmbito urbano, serão articulados com os do Município, visando harmonizar e racionalizar a execução das diretrizes do respectivo plano diretor, em favor do objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes (MINAS GERAIS, 1989).

Assim, quando o município é protagonista, o estado federado tem como atribuição assumir um papel de coadjuvante na construção e execução do planejamento territorial dos municípios, principalmente visando o interesse comum e o desenvolvimento da cidade.

Ao passo que, ao assumir a competência de gestor e integrador das FPICs metropolitanas, enquadrando-se aí o ordenamento territorial, o estado passa a ser também um protagonista naquilo que é de sua competência, o que inclui sua contribuição nas ações relativas à regularização fundiária, tendo em vista que as ocupações irregulares também ocorrem como consequência de falhas no planejamento e ordenamento territorial da região metropolitana.

Em continuidade às ações, quando da elaboração do PDDI, de 2011, foi identificada a necessidade de se propor uma política de acesso à habitação de interesse social munida de instrumentos de regulação que facilitassem o acesso à

terra urbanizada, especialmente em áreas onde a demanda não era atendida pelo mercado imobiliário, de forma a garantir infraestrutura básica e acesso às oportunidades situadas nas centralidades existentes e propostas na Região (Minas Gerais, 2011, p. 264).

Assim, diferentemente do PDI da Região Metropolitana de Curitiba, o PDDI da RMBH propôs, no âmbito da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, um Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, tendo em vista o grande número de irregularidade urbanística e fundiária na RMBH, com mais intensidade nas áreas conurbadas à Belo Horizonte e nos eixos de expansão urbana, extrapolando limites municipais, que exigiam políticas integradas de regularização fundiária, tanto de interesse social para intervenção em assentamentos precários, quanto de caráter específico, contemplando condomínios irregulares (Minas Gerais, 2011, p. 264).

Para a construção do cenário irregular no Macrozoneamento Metropolitano, não foram realizados levantamentos de dados primários, mas sim utilizados os levantamentos presentes nos planos locais de habitação dos municípios metropolitanos e nos Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentável.

Com prazo máximo de execução de dois anos e de implementação de um ano, o programa tinha como objetivo principal o aprimoramento das ações de regularização fundiária em andamento nos municípios da RMBH e a instituição de normativa relativa à regularização fundiária a nível metropolitano, levando em conta os Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentáveis promovidos no âmbito metropolitano (Minas Gerais, 2011, p. 281).

Mais especificamente, o programa deveria prever a normatização dos diversos tipos de irregularidades existentes na RMBH, conforme as classificações da Lei Federal 11.977/2009, como de interesse social, para a população de baixa renda, e de interesse específico, englobando a população de renda mais alta, bem como a adoção de critérios específicos para outras situações que não se enquadrassem nas categorias citadas (Minas Gerais, 2011, p. 281).

O programa também deveria prever a elaboração de instrumentos legais de regularização fundiária à nível municipal; a associação de regularização urbanística e jurídica com a aplicação de instrumentos que privilegiassem as vias administrativas e evitassem as judiciais, vistas como mais burocráticas; ações de capacitação para regularização fundiária, principalmente em áreas de maior vulnerabilidade social e

ambiental e em áreas de fronteiras entre municípios; e garantir a realocação de populações quando houvesse necessidade em áreas próximas com valores indenizatórios compatíveis com o preço praticado no mercado imobiliário da RMBH. O que se assemelhava com as diretrizes estabelecidas nos planos de regularização fundiária municipais, significando a continuidade dos trabalhos (Minas Gerais, 2011, p. 281).

Portanto, a proposta tinha como objetivo principal o aprimoramento das ações de regularização fundiária que já estavam em andamento nos municípios da RMBH e a instituição de normativa relativa ao tema a nível metropolitano.

Em 2022, considerando a defasagem do PDDI de 2011, em atendimento ao Estatuto da Metrópole, o Governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Agência RMBH, contratou a atualização do PDDI da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Esse trabalho está na etapa final de diagnóstico, sendo que a versão preliminar do produto 02 – Diagnóstico, está disponível no site da Agência.

Esse novo diagnóstico do PDDI-RMBH, será utilizado nesse capítulo para compreender justamente qual é o cenário atual da regularização fundiária no âmbito metropolitano passados mais de dez anos da proposição de diretrizes para a temática da primeira versão do PDDI e, aproximadamente, quinze anos dos planos de regularização fundiária sustentável para os municípios da região metropolitana. O produto se dedicou a apresentar os cenários considerando as temáticas já estabelecidas no PDDI de 2011, tornando mais fácil a identificação do diagnóstico sobre a regularização fundiária.

Inicialmente, foi identificado pelo novo PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 85), que “apesar de o MZ-RMBH²⁵ eleger as Zonas de Diretrizes Especiais (ZDEM) de Requalificação, o conceito desta zona abrange outras áreas e diretrizes que podem enfraquecer a efetivação da política de regularização fundiária”. Além disso, o estudo também verificou que as recomendações do macrozoneamento versam sobre questões relativas ao Estatuto da Cidade, ou seja, correspondem à escala municipal de atuação. Desse modo, o macrozoneamento metropolitano atual, juntamente com seus parâmetros, não considera a gestão estratégica a nível metropolitano.

²⁵ Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte definido no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, de 2011.

Logo, como uma proposta preliminar, a atualização do PDDI-RMBH propõe que o macrozoneamento contemple a delimitação espacial de áreas destinadas exclusivamente para a regularização fundiária nos locais onde existe o cenário de irregularidades que exija ações além da requalificação urbana.

De acordo com o novo diagnóstico do PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 100), os números para a confirmação desse cenário irregular são de difícil precisão. Isso ocorre porque os levantamentos que são utilizados até hoje adotam parâmetros diversos e, dada sua origem nos Planos de Regularização Fundiária Sustentável de 2009 e 2010, nunca foram atualizados.

Infelizmente, como esses planos não foram atualizados e a RMBH ainda não dispõe de um sistema de informações direcionado a mapear e monitorar a irregularidade fundiária na região por tipologias²⁶, atualmente, a gestão metropolitana de BH continua utilizando os dados de 2009 e 2010 para definir ações de habitação. Entretanto, de acordo com o novo diagnóstico do PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 100):

Ainda assim, conforme apontado por técnicos da Agência RMBH, tais dados ainda constituem importante referência aos municípios, uma vez que a pauta de REURB tem sido entendida como ação prioritária para as gestões apenas nos últimos anos. Assim, o que foi diagnosticado irregular em 2009, e não foi objeto de nenhuma intervenção, permanece na mesma condição - ou pior.

Além disso, em termos de estruturação institucional, o PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 514) identificou uma expressiva carência dos municípios em dispor de uma instância responsável pela política habitacional. De acordo com os resultados, apenas um município da RMBH dispõe de uma Secretaria Municipal de Habitação, outros três possuem uma secretaria responsável pela habitação juntamente com outras temáticas e os demais não inserem a habitação nas atribuições de nenhuma de suas secretarias. Do colar metropolitano, apenas um município dispõe de uma secretaria que trabalha sobre a temática. Nenhum município compõe consórcio relativo ao Planejamento Urbano e Regularização Fundiária.

Assim, essa deficiência faz com que a maior parte dos municípios não consiga atender a demanda no âmbito local, tomando a decisão de recorrer à assessoria do órgão metropolitano.

²⁶ A RMBH já propôs um sistema de informações metropolitanas denominado SIRUS – Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo que foi extinto (Minas Gerais, 2023, p. 77).

Com relação à atuação da Agência RMBH, o produto destaca que, os processos de regularização fundiária não são considerados de competência metropolitana, considerando a atribuição dada ao município pela Lei da Reurb, e que, por isso, não são objeto de análise urbanística e de anuência pelo órgão metropolitano (Minas Gerais, 2023, p. 78).

Dessa forma, a regularização fundiária é inteiramente efetivada pelas prefeituras. Portanto, cabe aos municípios informar à Agência sobre processos que tenham impacto metropolitano, para que sejam incorporados em sua base de dados.

Ainda assim, no arranjo metropolitano, os municípios estão avançando nas políticas de regularização fundiária por meio de convênios provenientes do Programa Mineiro de Integração e Regularização Territorial – Minas Reurb, de 2021, que, conforme o PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 100), visa a regularização fundiária urbana com entrega de títulos de propriedades aos beneficiários.

Em complemento a isso, a Agência RMBH, em consonância com o art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 107/2009²⁷, presta apoio técnico e estruturante nas regularizações fundiárias promovidas em parceria com os municípios metropolitanos, haja vista que a lei da Reurb ainda é considerada um marco normativo relativamente recente, existindo dificuldade de sua interpretação e aplicação, por parte dos municípios. Como exemplo, o novo PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 100) indica que somente em 2023, sob condução da Agência, foram firmados quatro acordos de Reurb em áreas fiscalizadas e autuadas.

Ainda em relação à atuação do órgão metropolitano, além dos planos de regularização fundiária sustentável, da existência do PDDI 2011 e de sua atualização, para a redução do quadro e irregularidade fundiária da Região, a Agência RMBH exerce seu poder de polícia, tal qual prevê a Lei Complementar Estadual nº 107/2009. Neste sentido, a Agência dispõe de uma Gerência de Fiscalização, responsável por lavrar autuações nos municípios da RMBH e do Colar Metropolitano. O foco da fiscalização é identificar irregularidades no uso e ocupação do solo, mediante denúncias recebidas, realizar o processo administrativo para a correção das

²⁷ De acordo com os incisos VII e VIII do art. 4º da Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009, a Agência deve fornecer assessoramento técnico aos municípios metropolitanos e articular-se a eles para o planejamento integrado das funções públicas de interesse comum (Minas Gerais, 2009).

irregularidades de parcelamento do solo e apoiar tecnicamente os procedimentos de regularização fundiária urbana dos municípios (Minas Gerais, 2023, p. 89).

Dado o exposto, a Agência RMBH não realiza a regularização fundiária urbana e também não atua na anuência desses processos, mas presta assessoramento técnico ao município em que o núcleo urbano informal se situa, por meio da fiscalização e da elaboração de termos de cooperação técnica, sobre os quais os municípios, em contrapartida, devem executar a regularização fundiária urbana nos núcleos urbanos informais e compartilhar relatórios dos procedimentos e dados acerca dessas áreas.

Ela também presta um papel fundamental de auxílio na estruturação do procedimento administrativo da Reurb, além de promover capacitações aos técnicos municipais, acompanhar reuniões de trabalho e audiências públicas e compor grupos de trabalho com outros órgãos que possuem relação com a temática, tal como com a Superintendência de Regularização Fundiária e de Planejamento Urbano da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – Sede, visando o fortalecimento da política de regularização fundiária metropolitana (Minas Gerais, 2023, p. 101).

Como resultado da experiência de atuação do órgão metropolitano de Belo Horizonte, de acordo com o PDDI (Minas Gerais, 2023, p. 101), foram formalizados convênios com destinação de aproximadamente 5,5 milhões de reais aos municípios para a regularização fundiária urbana, com titulação de 11 mil famílias, com destaque para os municípios de Santa Luzia, Lagoa Santa e Esmeraldas.

Além disso, até o momento, 22 municípios já receberam o suporte da Agência: Baldim, Caeté, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Igarapé, Florestal, Itatiaiuçu, Itaguara, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Matozinhos, Mateus Leme, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano (Minas Gerais, 2023, p. 514).

A despeito de outras políticas, ações e instrumentos para o atendimento da regularização fundiária na Região, a Agência RMBH, juntamente com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais, e outros órgãos e entidades afins, firmaram um Termo de Cooperação para implementar o Núcleo Interinstitucional de Regularização Fundiária – NUIREF, que visa otimizar os processos de regularização fundiária por meio da Reurb em áreas de conflito no

Estado. Como uma das primeiras iniciativas, o Núcleo desenvolveu um *e-book*²⁸, semelhante à cartilha “Regulariza” elaborada pela Comec, com orientações aos municípios sobre os procedimentos de regularização fundiária urbana.

Portanto, o órgão metropolitano de Belo Horizonte atua ativamente nos procedimentos relativos à regularização fundiária dos municípios, porém, sem tomar para si o protagonismo da política de regulação do solo e desenvolvimento urbano, mas sim assumindo um papel de apoio aos municípios na política urbana com o objetivo de reduzir o cenário de irregularidade fundiária e precariedade habitacional.

Vale ressaltar que a elaboração de planos logicamente não é suficiente para a mitigação dos problemas que envolvem as ocupações irregulares. Entretanto eles precedem e direcionam programas e ações de regularização fundiária que podem ser executados nos municípios, tais como os que a Agência RMBH vem efetivando. Além de servirem como ferramenta de planejamento e de mobilização de órgãos e técnicos municipais e estaduais responsáveis por esse trabalho.

Hoje, apesar da atribuição da Agência Metropolitana de suporte aos municípios e de fiscalizadora das irregularidades urbanísticas, verifica-se que a RMBH ainda carece de um levantamento das irregularidades fundiárias metropolitanas atualizado, que poderia se dar por meio da implantação de um sistema de informações metropolitanas com um item dedicado à temática. Esse levantamento é imprescindível para o desenho de diretrizes e ações estratégicas à nível metropolitano para o atendimento da função pública de interesse comum de habitação de interesse social, que foquem tanto na produção habitacional quanto na regularização fundiária urbana.

Além disso, é fundamental que os municípios metropolitanos disponham de instâncias responsáveis pela política habitacional, para atuarem de forma integrada com a gestão metropolitana, de modo a reverter o cenário atual habitacional da RMBH que ainda é preocupante.

²⁸ O e-book está disponível em: <https://corimg.org/nuiref-publica-e-book-sobre-reurb-para-agentes-publicos/>.

5.3 ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTITUIÇÕES SEMELHANTES, CAMINHOS DISTINTOS

Neste último subcapítulo serão sintetizadas e analisadas, comparativamente, as políticas e ações que foram adotadas pelos órgãos metropolitanos da RMC e da RMBH ao longo dos anos, no âmbito da regularização fundiária, identificando-se os caminhos tomados por cada uma e relacionando suas ações aos seus modelos de gestão, tomando como base o conteúdo elencado nos capítulos anteriores.

Serão comparadas as características dessas regiões metropolitanas, as estruturas institucionais, os diagnósticos, as políticas e as diretrizes propostas pelos órgãos metropolitanos de modo a compreender como esses produtos entendiam a problemática habitacional dos arranjos metropolitanos e verificar se o que foi proposto foi detalhado o suficiente para ser aplicado posteriormente.

Serão abordados aqui três aspectos comparativos entre as duas Regiões Metropolitanas: i) características gerais de conformação e de gestão do arranjo; ii) adequação ao Estatuto da Metrópole; e iii) diretrizes e políticas de habitação e regularização fundiária. Ao final, também serão apresentadas as percepções de atores metropolitanos acerca da atuação dos órgãos metropolitanos a fim de compreender se o que foi definido institucionalmente realmente é aplicado à realidade.

No primeiro aspecto, de “características gerais de conformação e de gestão do arranjo”, são resgatadas as características de criação, composição e administração das duas RMs abordadas no capítulo 3, de modo a compreender, em linhas gerais, se RMC e RMBH são, de fato, comparáveis e como coordenam as funções públicas de interesse comum.

Inicialmente, as duas regiões metropolitanas em análise foram criadas pelo mesmo ato normativo, a LC nº 14/1973, dada a compreensão, na época, de que as duas capitais Curitiba e Belo Horizonte vivenciavam o fenômeno de expansão urbana, e de dinâmicas sociais e econômicas que extrapolavam os limites de seu território, características da metropolização que ocorria desde a década de 1950. Os dois arranjos foram compostos por 14 municípios, inicialmente, e compreendiam seis funções públicas de interesse comum definidas na mesma lei.

Para ambas as regiões, um ano após sua criação, foram instituídos órgãos estaduais responsáveis pelo planejamento urbano e regional integrado. Na Região

Metropolitana de Curitiba foi criada a Comec, enquanto que, na Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plambel.

Apesar das semelhanças até o momento, ao longo dos anos, a gestão das duas regiões metropolitanas tomou rumos diferentes, tendo como principal influência os cenários políticos federais, estaduais e municipais. Desde sua criação, os arranjos metropolitanos se expandiram: hoje a RMC é composta por 29 municípios, compreendendo 3.559.366 habitantes; e a RMBH possui 34 municípios que abrigam 5.127.694 habitantes, além de 16 municípios que compõem um colar ao redor da região, com mais 605.381 habitantes, totalizando uma população de 5.733.075 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023).

Institucionalmente, enquanto a Comec permaneceu atuante de forma ininterrupta desde sua criação até 2022, a Plambel foi extinta em 1996, causando um rompimento no planejamento integrado da RMBH e o fortalecimento individual dos municípios, até que fosse criada a próxima instituição a cumprir funções semelhantes: a Agência RMBH, em 2009.

Além disso, para a RMBH, a Constituição Estadual Mineira (1989) definiu mais quatro FPICs, além das seis já definidas na LC n° 14/1973 e a Lei Complementar Estadual n° 89/2006 consolidou-as em doze, as quais a Agência RMBH coordena e atua. Assim, a Comec ainda é responsável pelas mesmas seis FPICs definidas na sua lei de criação, ao passo que a RMBH ampliou sua atuação em mais interesses comuns metropolitanos.

Para a coordenação dessas FPICs, a Comec possuía, até 2022, 46 técnicos – excetuando-se diretores, estagiários e colaboradores terceirizados, enquanto que a Agência RMBH possuía 32. As duas autarquias não exercem atuação plena em todas as suas FPICs, principalmente pela falta de recursos e de corpo técnico mais reforçado e multidisciplinar.

Assim, no aspecto de conformação do arranjo e de gestão, apesar de algumas diferenças, como número de FPICs de atuação e população, as duas regiões metropolitanas e principalmente seus órgãos de gestão possuem, em sua forma originária, características facilmente comparáveis e semelhantes e que contribuirão para a compreensão dos próximos aspectos de análise.

No aspecto (ii) “adequação ao Estatuto da MetrÓpole”, investiga-se se as duas regiões metropolitanas possuem componentes da estrutura de Gestão Plena e de

Governança Interfederativa, determinadas pela Lei Federal 13.089/2015 e fundamentais para o efetivo atendimento das funções públicas de interesse comum.

Para a Gestão Plena, o Estatuto da Metrópole define que a região metropolitana deve: possuir formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, PDUI aprovado mediante lei estadual e estrutura de governança interfederativa.

Atualmente, a Região Metropolitana de Curitiba possui formalização mediante a LC n° 14/1973 e sua conformação territorial atual está expressa na Lei Complementar Estadual n° 139/2011. Igualmente, a RMBH também foi formalizada, primeiramente, pela mesma lei federal e sua composição vigente é a estabelecida pela Lei Complementar Estadual n° 89/2006.

Quanto à existência de PDUI, ambas as regiões metropolitanas já elaboraram planos de desenvolvimento integrado – os PDIs-RMC de 1978 e 2006 e o PDDI-RMBH de 2011 –, porém são documentos anteriores ao Estatuto da Metrópole, não foram aprovados mediante lei estadual e seu prazo de vigência de 10 anos expirou. Entretanto, atualmente, o PDDI da RMBH está sendo atualizado pela Agência RMBH e a Comec está elaborando o PDUI da RMC.

A estrutura de Governança Interfederativa deve ser composta por uma instância executiva que compreende representantes do poder executivo; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública técnico-consultiva; e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. E é nessa fase que as duas regiões metropolitanas se divergem.

A Região Metropolitana de Curitiba não possui Instância Executiva, seu Conselho Deliberativo, instituído pelo Decreto Estadual n° 698/1995, está inativo e não prevê representantes da sociedade civil, além disso, inexistente um sistema de alocação de recursos para financiar as políticas metropolitanas integradas. O único elemento de governança da RMC é a organização pública técnico-consultiva na figura da Comec, que desde o início de 2023 está passando por um processo de transição para se tornar a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP, que terá como atuação as outras unidades territoriais do Paraná. Entretanto, um dos produtos do PDUI-RMC (AMEP, 2023) é a proposta do Modelo de Governança Interfederativa para a gestão compartilhada, adequada ao Estatuto da Metrópole.

Por outro lado, a RMBH instaurou a governança interfederativa, por meio da Lei Complementar Estadual n° 88/2006, mesmo antes de ela ser exigida pelo Estatuto

da Metrópole. Por meio dessa Lei, a instância executiva é assumida pela Assembleia Metropolitana; ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é atribuído o papel da Instância Colegiada Deliberativa e sua composição, com participação da sociedade civil, está expressa na Lei Complementar n° 89/2006; ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH compete a gestão de recursos e a prestação de contas; e a Agência RMBH se caracteriza como a organização pública com funções técnico-consultivas.

Logo, o aspecto “adequação ao Estatuto da Metrópole” não trata meramente de uma verificação quanto ao cumprimento de uma exigência legal, mas sim de compreender que da forma como a região metropolitana está organizada ela pode, ou não, estar exercendo plenamente o planejamento integrado das funções públicas de interesse comum. Isso porque, o grau de governança de uma RM pode retratar, por exemplo, o nível de relação entre os entes federados; a existência de recursos para o planejamento e execução de políticas metropolitanas; os graus de hierarquia, isonomia ou autonomia nas tomadas de decisão; a abertura para participação da sociedade civil na discussão de políticas públicas integradas; e distribuição de direitos e responsabilidades entre entes afetos à região.

Esses elementos determinam se o que for construído será sólido o suficiente para atender às demandas metropolitanas ou frágil o bastante para desmantelar a gestão plena e desestabilizar o planejamento metropolitano.

Quanto ao aspecto (iii) “diretrizes e políticas de habitação e regularização fundiária”, compara-se sinteticamente as características do crescimento das ocupações irregulares nas regiões metropolitanas de Curitiba e Belo Horizonte e quais rumos foram adotados por cada um dos órgãos metropolitanos para sua mitigação.

Na RMC, até o fim da década de 1980, a periferia foi conformada pela autoconstrução em áreas limítrofes ao centro de Curitiba, expandindo-se para municípios limieiros. Entretanto, esse cenário começou a se transformar a partir da década de 1990, período em que o crescimento de habitações em espaços informais de moradia se expandiu para toda a região metropolitana e em áreas cada vez mais distantes do polo e precárias de direitos. O fenômeno permaneceu no século XXI.

A partir de 1990, ao passo que surgiam condomínios residenciais fechados de alta renda na periferia mais próxima ao polo, verificou-se a predominância de loteamentos clandestinos mais distantes, principalmente a norte e no entorno das principais vias de ligação, e o crescimento de favelas no vetor sudeste. Além disso,

atualmente, em todo o aglomerado metropolitano de Curitiba estão presentes moradias e loteamentos clandestinos em áreas inaptas à ocupação.

Em paralelo, a RMBH vivenciou elevadas taxas de crescimento demográfico nos anos 70, provocadas pela nova industrialização mineira, que foram impulsionadas a partir dos anos 90 pela entrada de imigrantes paulistas motivados pela consolidação industrial e pela implantação de loteamentos populares.

Na RMBH, os principais vetores de crescimento urbano que impulsionaram a expansão das ocupações irregulares foram a região Oeste, devido à expansão industrial; a Norte, principalmente ao redor das principais avenidas, que provocaram a expansão periférica de baixa renda; a Norte Central, com o surgimento de loteamentos precários; e a Sudoeste que recebeu novos loteamentos populares. Além disso, semelhante ao que ocorreu na RMC, o PDDI (2011) verificou ausência de zonas centrais destinadas a implantação de projetos de interesse social e o incremento de empreendimentos como loteamentos fechados e condomínios em áreas dotadas de infraestrutura próximas ao centro, inacessíveis à população de baixa renda. Como resultado, entre as décadas de 1990 e 2000, houve um aumento de demanda por moradia e surgimento de irregularidades em áreas impróprias à ocupação e desprovidas de infraestrutura.

Os resultados da questão habitacional das duas RMs se traduzem no déficit habitacional e no número de ocupações irregulares. De acordo com a FJP (2022) e com o IBGE (2019a), em 2019, enquanto a RMC presenciava um aumento de 6,6% no déficit habitacional, com relação à 2016, e registrava 88.281 domicílios em aglomerados subnormais, a RMBH presenciava um aumento de 11,33% no déficit habitacional, no mesmo período, e mais de 167 mil domicílios nesses aglomerados.

Apesar de as duas RMs vivenciarem aumento de déficit habitacional, este é maior na RMBH, entretanto, quando se trata do número de pessoas vivendo nos aglomerados subnormais em relação à população total da região²⁹, essa diferença é bem pequena: na RMC essa taxa corresponde a aproximadamente 7%, enquanto que na RMBH é pouco mais que 8%.

Sendo assim, verifica-se que no processo histórico de produção habitacional das duas regiões metropolitanas, entre as décadas de 1970 e 1990, a periferização

²⁹ O cálculo foi realizado com base na estimativa de moradores por domicílio no Brasil (2,79 pessoas) e população do Censo 2022 (IBGE, 2023).

da pobreza, provocada pelo êxodo rural, altas taxas de crescimento populacional e industrial e pela fragilidade de diretrizes e normas metropolitanas de uso e ocupação do solo, se tornou característica marcante. Em meados da década de 2000 os cenários foram agravados pelo aumento no número de empreendimentos habitacionais de alto padrão ao redor dos polos metropolitanos, que elevaram o valor da terra, expulsando a população de baixa renda para mais longe das metrópoles, que ocupou áreas desprovidas de infraestrutura e, em alguns casos, inaptas à ocupação.

Considerando esses cenários, é premente discutir o que os governos estaduais, principalmente na figura dos órgãos metropolitanos, fizeram ou estão fazendo para mitigar a problemática da irregularidade fundiária nessas RMs.

Primeiramente, na Região Metropolitana de Curitiba, a habitação não é uma função pública de interesse comum prevista na Lei Estadual nº 6.517/1974. Ao passo que, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a Lei Complementar Estadual nº 89/2006, indica claramente a habitação como uma FPIC que foi contemplada nas diretrizes do PDDI-RMBH de 2011. Entretanto, o PDI – RMC de 2006 identificou “Políticas Públicas Sociais – Habitação Social” como função pública de interesse comum da RMC e o novo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região, está propondo uma nova FPIC metropolitana, denominada Habitação de Interesse Social Metropolitano. A partir do reconhecimento distinto acerca da habitação entre as duas RMs, é possível identificar os caminhos que os órgãos metropolitanos tomaram para a questão da regularização fundiária nos arranjos.

No âmbito de planos e programas desenvolvidos na RMC, reconhecendo que a problemática habitacional se expandia para as áreas ambientalmente frágeis após a inefetividade de implantação das diretrizes do PDI/RMC de 1978, nas décadas de 1990 e 2000, a Comec propôs a possibilidade de adoção de parâmetros específicos para a realização de regularização fundiária em áreas de urbanização consolidada nas APAs e UTPs da RMC, regulamentadas por decretos estaduais.

Na área da UTP Guarituba, especificamente, a Comec atuou elaborando estudo, contendo diagnóstico da situação dos parcelamentos, da existência de infraestrutura e de ocupações em áreas de inundação, e propostas de regularização fundiária, implantação de infraestrutura e redução de densidade populacional. O estudo definia ações que foram distribuídas entre outros órgãos estaduais e município, mas não tiveram participação popular. No início dos anos 2000, a Comec também teve participação em propostas de regularização fundiária e de urbanização de outras

duas áreas nos municípios de Colombo e São José dos Pinhais. Estas já foram regularizadas.

Em contrapartida, na RMBH, entre os anos de extinção da Plambel e de criação da Agência RMBH, as iniciativas de regularização fundiária partiram da Sedru. Uma das ações desta foi a estruturação de planos de regularização fundiária para 29 municípios da RM, contratados entre 2009 e 2010, tendo como escopo o levantamento das situações fundiárias, o mapeamento de irregularidades, as capacitações municipais e de lideranças comunitárias e a elaboração de minutas de leis municipais para programas de regularização em cada município. Os gestores das prefeituras e as comunidades puderam participar ativamente dos planos.

Nesse sentido, há uma diferença mais significativa na atuação das duas gestões metropolitanas, já que na RMC os projetos eram desenvolvidos de “cima para baixo”, enquanto que na RMBH as iniciativas eram tomadas com a participação municipal e popular.

Em relação à efetividade dos planos citados, no caso da RMC, infelizmente os estudos desenvolvidos para a UTP do Guarituba, especificamente, não tiveram como resultado a consolidação de suas diretrizes, pois a Cohapar se tornou a responsável por um novo plano, em 2007, e pela execução das regularizações fundiárias, que ainda hoje estão em andamento. Por sua vez, os Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentável da RMBH serviram como base para a elaboração das diretrizes habitacionais do PDDI (2011) e, atualmente, tanto a Agência RMBH quanto os municípios desenvolvem suas ações de regularização sobre as áreas mapeadas na época.

Quanto aos Planos de Desenvolvimento Integrado das duas regiões, ambos têm um nível de detalhamento diferente também. O PDI de 2006, da Comec, diagnosticou os aglomerados subnormais e ocupações irregulares. Entretanto, as diretrizes do plano mais se assemelham a recomendações, como a sugestão de implementação, pelos municípios, de instrumentos de ocupação de vazios urbanos e a necessidade de planejamento da ocupação de áreas em expansão, com o estabelecimento de projetos habitacionais conectados ao tecido urbano. Para a regularização fundiária, o PDI informou que ações nessa temática dependeriam de uma política habitacional sistêmica e multisetorial com o envolvimento da sociedade. Portanto não há um detalhamento de diretrizes para assentamentos irregulares.

No caso do PDDI de 2011 da RMBH, conforme já mencionado, o diagnóstico foi composto pelo mapeamento das irregularidades provenientes dos planos municipais de regularização fundiária que auxiliou no desenvolvimento das propostas. O Plano propôs um programa de apoio à regularização fundiária sustentável que tinha como objetivo o aprimoramento das ações de regularização dos municípios e a instituição de normativa relativa à regularização fundiária metropolitana compreendendo as classificações expressas na Lei Federal nº 11.977/2009. O PDDI também propôs ações de capacitação para a regularização fundiária e a realocação de populações, quando necessário. Compreende-se que as ações do PDDI seguiram a mesma linha propositiva dos planos municipais de regularização fundiária, mas algumas ações não foram executadas, como a aprovação de uma legislação estadual de regularização fundiária metropolitana.

Ainda em relação aos Planos de Desenvolvimento Integrado, no macrozoneamento da RMC não foram definidas áreas para habitação de interesse social, enquanto que no macrozoneamento da RMBH foram delimitadas zonas especiais que, dentre outros usos específicos, permitiam regularizações fundiárias.

Com base na síntese apresentada, é possível compreender que o detalhamento das diretrizes do PDDI da RMBH foi mais aprimorado que o do PDI da RMC. Enquanto o PDI-RMC tratou de macrodiretrizes para novas habitações, considerando a preocupação com o uso e ocupação do solo em áreas de expansão urbana, o PDDI dedicou-se a enfatizar, também, diretrizes necessárias para a problemática habitacional relativa às ocupações irregulares.

Com relação à atuação administrativa dos órgãos metropolitanos na pauta, ambas as autarquias metropolitanas agem diferentemente. No caso da Comec, até 2020, os processos relativos a regularizações fundiárias tinham cunho ambiental, especificamente, e eram remetidas à análise do CGM/RMC, o qual a Comec preside, além de possuir assento como conselheira. A partir de 2020, após a emissão da Recomendação Administrativa nº 03/2020 do MPPR, a Comec passou a atuar mais efetivamente nos processos de regularização fundiária urbana. Hoje ela tem como função a anuência de todos os processos de regularização classificados pela Lei da Reurb e já auxiliou 11 municípios na temática. Entretanto, nem todos os municípios encaminham seus processos de regularização fundiária ao órgão metropolitano, alguns dos motivos foram expostos por representantes municipais nos formulários aplicados e apresentados no item 5.3.1 desta pesquisa.

Paralelamente, a Agência RMBH atua nas áreas irregulares prestando apoio técnico e estruturante nas regularizações fundiárias promovidas pelos municípios, por meio de acordos de cooperação técnica. O trabalho envolve a assessoria na construção do procedimento administrativo, capacitações, acompanhamento de reuniões e audiências públicas e a participação na composição de grupos de trabalho com outros órgãos estaduais. Até o momento, 22 municípios já receberam suporte da Agência nesse aspecto. Além disso, a autarquia atua na fiscalização, emitindo autos de infração em áreas construídas irregularmente e elaborando processos administrativos para a correção das irregularidades urbanísticas.

Semelhantemente, os dois órgãos atuam nos processos de regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados, à luz da Lei Federal 13.465/2017, recebendo processos de Reurb-E e, majoritariamente Reurb-S.

No apoio aos municípios, as duas autarquias metropolitanas já elaboraram cartilhas orientativas para a regularização fundiária urbana nos municípios metropolitanos. Entretanto, enquanto a Agência RMBH realiza periodicamente capacitações aos servidores municipais para o desenvolvimento dos procedimentos de regularização, a Comec ainda não as faz. A única ação em conjunto com os municípios promovida pela Comec foi uma edição do Fórum Metropolitano de Regularização Fundiária, para discutir as ocupações irregulares dos municípios.

Os dois órgãos metropolitanos propuseram sistemas de informações metropolitanas que, dentre outras questões, acompanhariam a situação das ocupações irregulares no território. Nenhum desses sistemas está implantado. No entanto, no Estado do Paraná existe o Sispehis, que disponibiliza dados recentes sobre as condições de habitação e urbanização dos assentamentos precários, incluindo de alguns municípios da RMC, enquanto que a RMBH não dispõe de um mapeamento atualizado das ocupações irregulares existentes no território.

Além disso, nas duas regiões metropolitanas não há normativas estaduais que regulamentem a regularização fundiária urbana, excetuando-se alguns casos presentes nos decretos relativos aos mananciais na RMC, também não há consórcios municipais de regularização fundiária instituídos, instrumentos que facilitariam a atuação mais efetiva dos municípios na temática, principalmente daqueles que não dispõem de recursos financeiros e técnicos para implantar políticas e programas habitacionais municipais.

Em síntese, as duas autarquias metropolitanas têm entendimentos dissemelhantes acerca do seu papel como gestoras das FPICs. A Comec emite anuências prévias para os processos de regularização fundiária, considerando o entendimento do MPPR, de que a regularização fundiária se configura parcelamento do solo urbano. Em contrapartida, Agência RMBH apenas auxilia os municípios, através do entendimento de que esses processos são de competência municipal, assumindo o papel de agente de apoio e preocupando-se, essencialmente, em definir estratégias para tornar os municípios capazes de desenvolver, sozinhos, suas políticas locais.

Portanto, verifica-se que as duas regiões metropolitanas, apesar de semelhantes em seus aspectos de formação e de desenvolvimento histórico, tomaram rumos distintos no planejamento das problemáticas habitacionais metropolitanas. As diretrizes incorporadas em seus planos temáticos e o nível de implantação efetiva delas, moldaram os papéis assumidos pelos dois órgãos metropolitanos de planejamento, sendo que a Comec se assemelha a um órgão regulador, enquanto que à Agência RMBH cabe o papel de apoiadora.

Neste momento, os olhares dos agentes municipais coordenados por essas autarquias são fundamentais para compreender o que os rumos tomados por elas significaram para o agora, independentemente da existência, ou não, de prerrogativas legais para a atuação delas na regularização fundiária urbana.

O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese comparativa entre os arranjos institucionais metropolitanos de Curitiba e de Belo Horizonte sobre os aspectos analisados no item 5.3.1.

QUADRO 1 - SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE AS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E DE BELO HORIZONTE E SEUS ASPECTOS DE GESTÃO

Região Metropolitana	Características gerais de conformação e de gestão do arranjo						Adequação ao Estatuto da Metrópole								
	Lei de criação	Composição inicial	Composição atual	Número de habitantes (IBGE, 2022)	FPICs	Lei de criação do órgão metropolitano	Órgão de gestão metropolitana	Corpo técnico do órgão metropolitano (em 2022)	Formalização mediante Lei Estadual	Conformação territorial mediante Lei	PDUJ	Instância executiva	Instância colegiada deliberativa	Organização pública com funções técnico-consultivas	Sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas
R M C	LC n° 14/1973	14 municípios	29 municípios	3.559.366	I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transporte e sistema viário; V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.	Lei Estadual n° 6.517/1974	COMEC	46 (exceto diretores, estagiários e terceirizados)	LC n° 14/1973	LC Estadual n° 139/2011	Em elaboração	Não possui	Inativo e sem participação da sociedade civil	Sim - Comec (em transição para AMEP)	Não possui
R M B H	LC n° 14/1973	14 municípios	34 municípios +16 do colar metropolitano	5.733.075	I - transporte intermunicipal; II - sistema viário de âmbito metropolitano; III - defesa contra sinistro e defesa civil; IV - saneamento básico; V - uso do solo metropolitano; VI - aproveitamento dos recursos hídricos; VII - distribuição de gás canalizado; VIII - cartografia e informações básicas; IX - preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; X - habitação; XI - sistema de saúde; e XII - desenvolvimento socioeconômico	Lei Estadual n° 6.303/1974	PLAMBEL (1974-1996) Agência RMBH (2009 -)	32 (exceto diretores, estagiários e terceirizados)	LC n° 14/1973	LC Estadual n° 89/2006	PDUJ 2011 Em atualização	Sim - Assembleia Metropolitana (LC n° 88/2006)	Sim - Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (LC n° 88/2006)	Sim - Agência RMBH	Sim - Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (LC n° 88/2006)

Diretrizes e políticas de habitação e regularização fundiária												
Região Metropolitana	Taxa de Déficit Habitacional absoluto entre 2016-2019 (F-JP, 2022)	Aglomerados subnormais (IBGE, 2019; Agência RMBH, 2021)	Domicílios em aglomerados subnormais (IBGE, 2019; Agência RMBH, 2021)	Percentual de população vivendo em aglomerado subnormal	Habituação como FPIC	Habituação e regularização fundiária em Planos de Desenvolvimento Integrados	Outros planos, projetos e normativas desenvolvidos pela gestão metropolitana	Legislação específica que regulamenta a regularização fundiária	Sistema de acompanhamento das ocupações irregulares	Atuação da autarquia metropolitana	Departamento específico para regularização fundiária	Número de técnicos responsáveis pelos processos de regularização na autarquia
R M C	aumento de 6,6% (681)		88.281	aprox. 7%	Não	O PDI 2006 apresentou um diagnóstico das ocupações irregulares na RMC. Nas diretrizes, apenas recomendou o estabelecimento de projetos habitacionais e informou que a regularização fundiária dependeria de uma política habitacional sistêmica e multisetorial com o envolvimento da sociedade	- Instrumento de criação de AISO nas Unidades Territoriais de Planejamento (1999); - Plano AISO Guarituba (1999); - Participação na regularização fundiária da Vila Zumbi (Colombo) e Jardim Alegria (São José dos Pinhais); - Deliberações sobre regularização fundiária no âmbito do Conselho Gestor dos Mananciais (1998-2020).	Não	Sim - SISPEHS (porém é gerenciado pela Cohapar, sem participação da Comec)	- análise e aprovação de projetos de Reurb-E ou Reurb-S; - participação em reuniões técnicas com municípios; - elaboração da Cartilha Regulariza; - organização do Fórum Metropolitano de Regularização Fundiária (uma edição apenas); - apoio a 11 municípios.	Não	4
R M B H	aumento de 11,33 (427)		167.000	aprox. 8%	Sim	O PDDI de 2011 apresentou um mapeamento das irregularidades de 2009 e após um programa de apoio à regularização fundiária sustentável com objetivo de: 1) aprimorar as ações de regularização fundiária dos municípios e 2) instituir normativa relativa à regularização fundiária metropolitana. Também propôs ações de capacitação para a regularização fundiária e realocação de populações, quando necessário, e definiu zonas especiais em seu macrozoneamento, que poderia ser destinadas à regularização fundiária.	- Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentável da RMBH para 29 municípios (2009-2010); - Minas Reurb (2021).	Não	Não	- fiscalização de parcelamentos irregulares; - elaboração de processos administrativos para correção de irregularidades; - elaboração do E-book de orientações sobre regularização fundiária; - atuação no NUJREF (junto ao MP, TJ e demais entes afins); - promoção de capacitações a técnicos e gestores municipais; - participação em audiências e oficinas públicas; - elaboração de acordos de cooperação para regularização fundiária com municípios; - 22 municípios assessorados.	Não	1

ORGANIZAÇÃO: A AUTORA (2023).

5.3.1 A visão dos entes municipais e metropolitanos sobre a atuação das autarquias metropolitanas nos processos de regularização fundiária urbana

Neste momento, propõe-se uma análise acerca da atuação da Comec em comparação com a atuação da Agência RMBH, tomando como base o ponto de vista de atores de alguns municípios que integram as duas RMs, por meio do Formulário I³⁰ respondido na plataforma *Google Forms*. Também responderam ao Formulário II³¹, adaptado à sua atuação, os técnicos das duas instituições metropolitanas analisadas.

O objetivo desses formulários foi compreender a percepção das prefeituras municipais sobre a atuação das entidades metropolitanas como órgãos de coordenação e apoio aos municípios metropolitanos nos processos de regularização fundiária urbana.

A estratégia de escolha de municípios para a aplicação dos formulários se deu de forma diferente em cada região metropolitana. No caso da Região Metropolitana de Curitiba, tendo em vista que a atuação da Comec ainda é incipiente nos processos de regularização fundiária urbana nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, buscou-se selecionar municípios que possuem entendimentos diversos sobre a intervenção metropolitana em tais processos, considerando a observação participante da autora da pesquisa, como servidora do órgão metropolitano.

Deste modo, foram selecionados os seguintes municípios: São José dos Pinhais, Município integrante do Núcleo Urbano Central de Curitiba – NUC, que se mostrou relutante à atuação da Comec, questionando em quais casos isto se fazia realmente necessário; Araucária, também integrante do NUC que, diferentemente do município anterior, solicitou suporte da autarquia metropolitana inclusive na etapa de elaboração dos projetos de regularização fundiária e definição de parâmetros a serem seguidos nos projetos urbanísticos; e, por último, o Município de Rio Branco do Sul, que mesmo sendo considerado um município de menor porte e externo ao NUC,

³⁰ Formulário I destinado aos representantes dos Municípios de Santa Luzia (MG), Lagoa Santa (MG), Confins (MG), Araucária (PR), Rio Branco do Sul (PR) e São José dos Pinhais (PR). Formulário I. [2022-2023]. Autora: Millena Ribeiro dos Reis. Curitiba, 2022. 4 arquivos jpg. O modelo de formulário aplicado encontra-se no Apêndice 2 desta dissertação.

³¹ Formulário II destinado aos representantes dos órgãos metropolitanos: Comec e Agência RMBH. Formulário II. [2022-2023]. Autora: Millena Ribeiro dos Reis. Curitiba, 2022. 5 arquivos jpg. O modelo de formulário aplicado encontra-se no Apêndice 2 desta dissertação.

dispõe, em sua prefeitura, de Departamento de Regularização Fundiária e possui programas de orientação aos seus municípios acerca da regularização dos imóveis.

Já no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte, considerando que a gestão metropolitana possui maior tempo de atuação nestes processos, demonstrado pelos Planos de Regularização Fundiária Sustentável elaborados para 29 Municípios, a abordagem de escolha foi dissemelhante, principalmente porque o apoio do ente metropolitano frente à demanda habitacional já está consolidado e com amparo legal, para que seja amplamente aceito pelos Municípios que compõem a RMBH. Deste modo, a própria Agência RMBH (2022b) sugeriu os municípios para o envio de formulários, considerando a quantidade de demandas e o apoio por eles requisitado ao longo dos anos, sendo eles: Lagoa Santa, Santa Luzia e Confins.

As perguntas foram formuladas de modo a compreender como os atores municipais e estaduais entendem o grau de atuação do órgão metropolitano de maneira geral, para identificar em quais casos os municípios demandam assessoria e em quais aspectos o apoio é maior. Em seguida, o formulário direciona-se a compreender se há entendimento de que o ente metropolitano possui competência pra atuar nos processos de regularização fundiária em apoio aos municípios e, em caso positivo, em que etapas e como isso deve ser feito. Além disso, o formulário também buscou compreender a capacidade institucional dos municípios e dos órgãos metropolitanos para atuar frente à essa matéria, considerando o quadro de funcionários e departamentos específicos. As respostas fazem parte da análise comparativa e o modelo de questionário aplicado está presente no Apêndice 2 da pesquisa.

Dos seis servidores municipais que responderam ao questionário, apenas três cumprem função em algum departamento ou secretaria de habitação, os demais atuam no gabinete da prefeitura ou em departamentos de urbanismo.

A primeira pergunta do questionário foi com relação a atuação, de maneira geral, do órgão metropolitano. Dos três municípios entrevistados da RMC, apenas o representante de São José dos Pinhais considera a Comec bastante atuante, os demais consideram sua atuação pequena. Em contrapartida na RMBH, os três municípios foram unânimes em afirmar que a Agência RMBH é bastante atuante na região metropolitana.

O segundo questionamento se ateve a compreender em quais aspectos os órgãos metropolitanos possuem uma atuação maior e em quais não. Os técnicos dos

municípios da RMC possuem uma visão diferente sobre a atuação da Comec. O representante de Araucária entende que autarquia atua predominantemente nas análises dos processos de parcelamento de solo e na mobilidade urbana. O representante de Rio Branco do Sul informou que somente um parcelamento de solo foi aprovado pelo órgão metropolitano, porém isso se deve ao fato de que nenhum loteamento foi aprovado pelo município desde novembro de 1998, ou seja, todos são clandestinos. O representante de São José dos Pinhais afirmou que a Comec atua como fiscalizadora. Os representantes de Araucária e São José dos Pinhais também informaram que a autarquia é menos atuante nas regularizações fundiárias, na gestão das APAs, no apoio aos municípios e na execução de políticas públicas.

Por sua vez, os representantes dos municípios da RMBH consideram a atuação mais relevante da Agência RMBH na celebração de convênios, capacitações técnicas, apoio técnico, fiscalização de parcelamentos irregulares, políticas de planejamento e análises de parcelamento do solo. Porém, os representantes municipais consideram que a autarquia é menos atuante na elaboração de normas jurídicas metropolitanas, na mobilidade urbana e em políticas de resíduos sólidos.

Quando questionados sobre em quais casos procuram o órgão metropolitano, os municípios da RMC informaram que consultam o órgão sobre processos de regularização fundiária – exceto quando fazem parte do Programa Moradia Legal, instituído pelo TJPR –, parcelamento do solo e em questões ligadas à mobilidade urbana e usos permissíveis ou omissos nas APAs. O representante de São José dos Pinhais também informou que o município entende não ser necessária a consulta ao órgão metropolitano em assuntos locais e sem impacto regional. Rio Branco do Sul informou que empreendedores que querem elaborar projetos de parcelamento de solo acabam desistindo do processo quando informados que devem obter anuência do órgão metropolitano.

Por sua vez, os três representantes da RMBH também informaram que a procura se dá em casos de processos de regularização fundiária, em análises de uso e ocupação do solo e quando há necessidade de fiscalização de ocupações irregulares e o representante de Lagoa Santa entende que não há necessidade de consulta à autarquia para assuntos de interesse local.

Os representantes municipais também foram questionados se encaminham as demandas de regularização fundiária aos órgãos metropolitanos e, em caso positivo, em qual etapa isso ocorre. Nesse sentido, os três representantes da RMC

deram respostas diferentes: o representante de Araucária apenas confirmou que encaminha os processos para o órgão metropolitano; o representante de Rio Branco do Sul informou que o município está elaborando um diagnóstico sobre a situação fundiária para definirem áreas para regularização e que, por isso, ainda não encaminhou projeto ao órgão metropolitano; e o representante de São José dos Pinhais informou que o município só encaminha “caso previstos em lei”, se referindo à Lei Federal 6.766/79 e aos Decretos Estaduais que dispõem sobre uso e ocupação do solo em área de manancial.

Os três representantes dos municípios da RMBH também encaminharam respostas distintas: o representante de Santa Luzia afirmou que o município não encaminha os processos de regularização fundiária ao órgão metropolitano; o representante de Lagoa Santa informou que dão ciência ao órgão metropolitano após o auto de demarcação urbanística; e o representante de Confins informou que encaminha as demandas à Agência RMBH desde o início do processo.

Ou seja, cada município tem um entendimento diferente sobre a necessidade de se encaminhar os processos de regularização fundiária ao órgão metropolitano, já que não existe previsão legal que explicita isso. Entretanto, os seis representantes dos municípios da RMBH e RMC foram unânimes em afirmar que o Município tem competência plena para atuar nos processos de regularização fundiária, nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, exercendo o protagonismo nessa atividade, porém entendem que o apoio do órgão metropolitano é relevante nos casos em que a capacidade ou o corpo técnico municipal é insuficiente ou, conforme o representante de São José dos Pinhais mencionou, nos casos em que há uma exigência legal.

Para afirmar isso, todos representantes municipais informaram que o município possui secretaria, coordenação ou departamento que atua, exclusivamente ou não, na regularização fundiária. Porém, em alguns municípios, até mais de duas secretarias ou departamentos trabalham em conjunto. Todos também informaram que possuem equipes técnicas multidisciplinares para atuar na regularização fundiária, exceto Rio Branco do Sul que, apesar de possuir Departamento de Regularização Fundiária desde 2020, possui somente um técnico responsável pela atividade.

Por fim, todos os representantes municipais da RMBH afirmaram que o suporte/atuação da Agência RMBH na regularização fundiária melhorou, enquanto que os representantes da RMC afirmaram que a atuação da Comec se manteve igual ao longo dos anos. Também deram sugestões sobre como o órgão metropolitano

poderia atuar nesses processos: i) dando publicidade nas fiscalizações, ii) trabalhando junto a outros órgãos para otimizar as regularizações, iii) promovendo reuniões e capacitações técnicas, iv) viabilizando consultorias e suporte para políticas públicas de regularização aos municípios, v) alocando recursos do estado para os municípios, vi) emitindo diretrizes gerais para orientar os municípios sobre parâmetros urbanísticos e de mobilidade, vii) apoiando no mapeamento de ocupações irregulares nos municípios e viii) promovendo a regularização fundiária de imóveis do estado.

Para além do arcabouço legal, normas, planos e diretrizes, também se faz necessário compreender a visão dos técnicos representantes dos órgãos metropolitanos acerca de sua real atuação diária. Dessa forma, responderam ao Formulário II um servidor do Departamento de Planejamento da Comec e uma representante da Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH.

Os dois representantes metropolitanos afirmam que as competências das autarquias, de modo geral, estão no planejamento e apoio à execução das funções públicas de interesse comum. O representante da Comec entende que também é função da autarquia o controle sobre a organização territorial, o planejamento da mobilidade metropolitana e do atendimento aos serviços básicos de infraestrutura, com observância ao cumprimento de exigências legais. Por sua vez, a representante da RMBH acrescenta como competência, a articulação com os municípios metropolitanos e com outros entes estaduais, federais e instituições privadas visando o planejamento integrado e enfatiza o assessoramento técnico aos municípios como atividade chave do órgão.

Questionados sobre em quais situações os municípios efetivamente consultam o órgão metropolitano, o representante da Comec informou que os municípios os procuram em vários temas, mas especialmente para anuência prévia de projetos de parcelamento do solo, ajustes nas diretrizes viárias metropolitanas, para articulação com outros entes estaduais, implantação de linhas e pontos de ônibus e execução de obras de engenharia, entretanto informou que, ao longo dos anos, a Comec pouco atuou no planejamento, regulamentação ou aprovação das ocupações irregulares.

A representante da Agência RMBH informou que os municípios demandam apoio da autarquia na capacitação dos técnicos municipais e no auxílio à execução dos procedimentos de regularização fundiária nas modalidades de Reurb-E e Reurb-

S, pois alega que a Lei da Reurb é um marco normativo recente e, por isso, as gestões se deparam com dificuldades acerca dos procedimentos necessários.

Partindo para uma análise mais específica sobre os procedimentos de regularização fundiária, ambos os representantes das autarquias afirmam que é válida a atuação destas na regularização fundiária, dadas as suas competências legais, e adotam uma linha de entendimento semelhante ao informar que os órgãos metropolitanos podem atuar desde o início dos procedimentos, na forma de assessoramento ou orientação das equipes municipais, na definição de áreas prioritárias para Reurb, no projeto de regularização, na etapa de consulta, no processo de titulação e no apoio à coleta de recursos para a implantação de infraestruturas necessárias à viabilização das regularizações.

O representante da Comec ainda acrescentou o entendimento de que o órgão metropolitano pode atuar na emissão de aprovações, no estabelecimento de normas e procedimentos para criação de áreas de interesse social junto aos municípios e órgãos do estado, na orientação legislativa, na elaboração de manuais orientativos e na conscientização da população de das prefeituras.

Os dois órgãos metropolitanos não possuem departamento específico de regularização fundiária. O representante da Comec não mencionou a quantidade de servidores que atendem a essa demanda, entretanto, o atendimento é, majoritariamente, realizado pelo Departamento de Controle da Organização Territorial que recebe as solicitações via protocolo diretamente das prefeituras ou dos moradores interessados em regularizar seu imóvel. Na Agência RMBH, segundo a representante, a demanda chega por meio de reuniões de trabalho junto aos municípios e por ofícios de solicitação de apoio, entretanto apenas um servidor conduz o assessoramento aos municípios metropolitanos por meio da celebração de acordos de cooperação. Os representantes das duas autarquias afirmam que o corpo técnico e a estrutura disponível são insuficientes, prejudicando a sua plena atuação nos processos.

Quanto às características das áreas que são submetidas à regularização fundiária e que possuem participação do órgão metropolitano, os dois representantes informaram que a modalidade mais recorrente é a de Reurb-S. A Comec participa das análises dos projetos com núcleos urbanos informais de mais de 30 unidades, enquanto que a Agência RMBH assessora processos com mais de 100 unidades.

Tendo em vista que o MPPR foi o órgão que aventou a interpretação de que cabe ao órgão metropolitano a análise e aprovação das regularizações fundiárias, foi

relevante compreender como é a relação deste ente com o órgão metropolitano em cada estado. No caso da Comec, o representante informou que o MPPR atua de forma colaborativa com a Agência, assegurando sua atuação e colaborando na construção de materiais orientativos e normativos do órgão. Na RMBH, a representante informou que o Ministério Público de Minas Gerais, entendendo o papel de órgão de apoio da Agência, também possui uma relação próxima com esta, participando de reuniões de trabalho para compartilhar experiências e amadurecer entendimentos para a construção dos acordos de cooperação de regularização. Também mencionou o NUIREF, grupo instituído pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no qual o Ministério Público atua em conjunto com a Agência na solução de situações específicas de regularização. Deste modo, nas duas RMs o Ministério Público atua em parceria com as autarquias metropolitanas.

Por fim, quanto à adesão dos municípios à atuação do órgão metropolitano na pauta, a Comec informou que esta tem sido baixa, pois há outros programas de regularização fundiária ocorrendo paralelamente sem participação da autarquia, além disso nem todos os municípios compreendem a atuação do órgão já que a Lei da Reurb centraliza a responsabilidade das regularizações nos municípios e há dificuldade na unificação das interpretações normativas e dos interesses metropolitanos.

Em contrapartida, a representante da Agência RMBH, declarou que não há dificuldade na adesão dos municípios à atuação da autarquia, visto que eles têm ciência do seu protagonismo em relação aos processos de regularização e têm o mesmo entendimento de que a Agência é ente auxiliador. A dificuldade se encontra no fato de que a Agência não possui estrutura técnica suficiente para otimizar e aprofundar seu trabalho.

Essas constatações advindas dos formulários são significativas porque deixam explícito que, mais importante do que a elaboração de planos e normas que estabeleçam diretrizes de planejamento e gestão da regularização fundiária ou a simples anuência de um processo, é o apoio que o órgão metropolitano pode oferecer aos Municípios por meio de assessorias, capacitações, cooperações, governança conjunta e auxílio na fiscalização de irregularidades.

Portanto, se o órgão metropolitano de Curitiba necessita ter uma atuação na regularização fundiária de âmbito metropolitano, de forma participativa e sem ultrapassar competências, o caminho semelhante ao que a Agência RMBH vem

construindo possui maior reconhecimento pelos Municípios e apoio de outras instâncias estaduais e, pode ser a resposta mais efetiva que o órgão metropolitano poderá dar para suas ações de planejamento integrado frente ao cenário metropolitano de irregularidade fundiária.

Para isso, é fundamental que, organizacionalmente, seja instituída uma governança que compreenda a atuação integrada de vários atores metropolitanos e municipais e que, internamente, os órgãos metropolitanos disponham de corpo técnico e recursos suficientes para atuar exclusivamente nessa pauta, o que hoje, as duas estruturas metropolitanas não dispõem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA METROPOLITANA: RESULTADOS E CAMINHOS A SEGUIR

O processo brasileiro de urbanização, caracterizado pela exclusão social, se expressa nos espaços metropolitanos por meio de fragilidades ambientais, falhas no acesso à cidade e à metrópole, áreas desprovidas de infraestrutura e serviços públicos básicos e deficiências no provimento da moradia digna. Todos esses percalços impactam, de forma mais acentuada, a qualidade de vida da população metropolitana de baixa renda.

Os baixos salários da população somado ao alto custo da terra urbana, principalmente da metrópole, resulta na expansão contínua de áreas cada vez mais periféricas e precárias, onde habitações populares muitas vezes são autoconstruídas desprovidas de qualquer tipo de infraestrutura básica. Esse cenário marca a segregação socioespacial presente nas regiões metropolitanas, expressando a relação entre a metropolização e a problemática habitacional.

O fenômeno é facilmente encontrado na Região Metropolitana de Curitiba, pois o processo de planejamento urbano encareceu o preço da terra na capital, restringindo sua aquisição pela população de baixa renda que não teve outra alternativa senão ocupar outros municípios metropolitanos, evidenciando que as ações de planejamento de uso do solo e habitação executadas no município polo impactam os municípios limítrofes, caracterizando a habitação como uma Função Pública de Interesse Comum metropolitana.

Quando a aquisição de uma terra urbanizada regular no polo não é factível pela população de baixa renda, devido ao alto custo, esta buscará meios alternativos de estabelecer sua moradia em municípios da região metropolitana, o que muitas vezes ocorre por meio de soluções à revelia dos padrões urbanísticos impostos por legislações municipais e estaduais originando, assim, a distinção entre a “metrópole formal” e a “metrópole informal”, sendo esta segunda caracterizada pela exclusão de direitos, como direito à moradia e à cidade, e pelos impactos em outras FPICs.

As ocupações irregulares não representam os únicos, nem os mais significativos fatores que causam impactos nas áreas metropolitanas. Pelo contrário, essas ocupações são consequência do próprio planejamento urbano excludente adotado pelas cidades, que prioriza o modelo capitalista de desenvolvimento urbano e metropolitano, muitas vezes em detrimento do pleno exercício do direito à cidade e

à habitação para todos os seus habitantes. A ausência de um planejamento efetivo e a falta de implementação de políticas públicas destinadas à população de baixa renda frequentemente levam essas pessoas à busca de soluções na informalidade urbana, enfrentando as adversidades que essa situação acarreta.

Apesar de utilizar como moradia uma área de ocupação irregular, a população vulnerável acaba demandando serviços e atividades não só do município em que está instalada, como do município polo e de outros limítrofes, devido às carências do local onde vive. Essa dinâmica é característica intrínseca ao fenômeno metropolitano e reafirma o entrelaçamento da habitação com outros interesses comuns metropolitanos.

Uma vez que o direito à moradia está diretamente relacionado ao direito à infraestrutura, aos serviços, ao lazer e às dinâmicas da cidade, a habitação se torna peça chave das políticas de planejamento metropolitano e deve ser pensada de forma integrada pelo estado e pelos municípios da RM, principalmente se irregular, pois sua condição significa uma ausência desses entes, em algum momento da história, ou o resultado de um planejamento regional excludente.

No entanto, a moradia regular, ou não, apesar de um direito inegável ao ser humano, não vem sendo foco de políticas de planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Curitiba, agravando a problemática habitacional no espaço metropolitano. Prova disso é que a habitação não foi legalmente instituída como FPIC nas legislações que instituem a RMC e o órgão metropolitano. Assim, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec mesmo que reconheça a problemática habitacional existente na Região, não tem obrigação legal em atuar nessa pauta, o que significou a ausência no detalhamento de políticas, diretrizes, ações, programas e instrumentos na temática ao longo de seus anos de atuação e, principalmente, na elaboração de seus planos de desenvolvimento, os PDIs de 1978 e 2006.

O PDI de 1978 entendeu a habitação como problemática metropolitana setorial, reconhecendo que à Comec cabe o papel de ente secundário. Já o PDI de 2006 identificou a relação entre o mercado de terras e a dinâmica habitacional no processo de ocupação do território metropolitano, principalmente de forma irregular e em áreas que conflitam com outros aspectos de interesse comum, como é o caso de ocupações em áreas ambientalmente frágeis ou de proteção ambiental. Nesse sentido o PDI 2006 recomendou que se construísse um planejamento interinstitucional sistêmico. Apesar da elaboração de um diagnóstico que apresentou a complexidade

da realidade da irregularidade habitacional metropolitana o PDI-RMC 2006 restringiu-se a apresentar recomendações aos municípios para a implementação de instrumentos necessários ao ordenamento da expansão e do crescimento urbano.

Essa falha na abordagem da questão habitacional nos PDIs, fez com que, ao longo dos anos de gestão, a Comec não coordenasse um diagnóstico sistemático e contundente sobre as problemáticas que envolvem a temática e, principalmente, não executasse diretrizes para seu tratamento. Tampouco foi realizada uma abordagem propositiva focada nos assentamentos irregulares e precários da Região. Dessa forma, toda e qualquer ação relativa à habitação foi transferida do planejamento da Comec para a Cohapar para a Cohab-CT que, por sua vez, atuaram de forma desintegrada do planejamento territorial metropolitano.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, a Comec atuou em alguns planos e normativas que tinham como um dos aspectos a regularização fundiária, porém tais ações estavam diretamente associadas ao atendimento da FPIC de meio ambiente e de recursos hídricos, especialmente no que se refere à proteção dos mananciais de abastecimento público da RMC. Em 2020, após uma recomendação administrativa do Ministério Público do Paraná – MPPR, esse cenário de atuação se alterou e a Comec passou a atuar na análise e emissão de anuências prévias metropolitanas de projetos de regularização fundiária dos municípios metropolitanos. À luz da Lei Federal nº 6.766/1979 e da Lei Federal nº 13.465/2017 – Lei da Reurb, esses projetos foram interpretados pelo MPPR e acatados pela Comec como parcelamentos do solo.

Entretanto, apesar de fazer parte de um interesse comum que deve ser planejado de forma integrada, a regularização fundiária não constitui novo parcelamento de solo urbano, mas sim a regularização de um espaço urbano ocupado espontaneamente que não passou pelos trâmites administrativos necessários à aprovação. Inclusive, atualmente, não há previsão legal que exija anuência metropolitana para esse processo, cabendo aos municípios a instauração dos procedimentos necessários para a efetiva regularização.

A regularização é, portanto, o reconhecimento legal da situação fática de segregação socioespacial e de periferização da pobreza, traduzida na consolidação urbana informal, resultante da ausência ou de falhas nas políticas públicas habitacionais e de uso do solo nas regiões metropolitanas. Como partícipe do processo da produção do espaço informal de moradia, por meio da regularização

fundiária, o Estado, como gestor metropolitano se faz presente, assumindo seu papel como corresponsável pela FPIC habitacional que é, de fato, de sua competência.

Ao contrário da RMC, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, tem interpretação diversa sobre a atuação do órgão metropolitano na regularização fundiária e, por isso, foi utilizada nesta pesquisa como interposto de comparação.

Apesar de a RMBH também ter um cenário habitacional de carências e adversidades, o fato de a Agência RMBH auxiliar os municípios na mitigação desse problema, por meio de assessorias, capacitações, elaboração de planos, audiências com a participação popular, e de dar continuidade nesse trabalho com a atualização do PDDI, além do fato de constituir uma Governança Interfederativa metropolitana, fez com que a gestão metropolitana se mostrasse cada vez mais próxima dos municípios ao longo dos anos. Conseqüentemente, a adesão às suas ações pelos poderes públicos municipais e estaduais é facilitada. Isso ficou comprovado nas respostas aos formulários I e II abordados nesta pesquisa.

Não obstante ao histórico de descontinuidade de gestão, provocada por decisões políticas, e ao quadro de técnicos reduzido atualmente, a Agência da RMBH conseguiu se estabelecer e garantir reconhecimento, com o apoio dos municípios metropolitanos, e hoje o que se percebe é uma forte parceria entre os entes federados com o esforço de buscar a melhor solução para que os municípios sejam capazes de reverter ou pelo menos minimizar as desigualdades sociais provocadas pelo processo de metropolização belo-horizontina e buscar, coletivamente, o direito à moradia digna e à todos os limites do direito à metrópole, por meio da promoção das regularizações fundiárias urbanas que ultrapassam a titulação da propriedade, promovendo melhorias urbanísticas em núcleos urbanos consolidados informalmente.

Assim, quando o município é protagonista, o estado federado tem como atribuição assumir um papel de coadjuvante na construção e execução do planejamento territorial dos municípios, principalmente visando o interesse comum e o desenvolvimento da cidade. Ao passo que, ao assumir o protagonismo na gestão e integração das funções públicas de interesse comum metropolitanas, enquadrando-se aí o ordenamento territorial, o estado, na figura do órgão metropolitano, passa a ser agente de suporte aos municípios no pleno atendimento dessas funções, o que inclui sua contribuição em ações relativas à moradia, à regularização fundiária e ao direito à metrópole, tendo em vista que as ocupações irregulares também ocorrem como consequência de falhas no planejamento territorial da região metropolitana.

Logo, em resposta à indagação norteadora desta pesquisa sobre em quais casos e como é possível o órgão metropolitano compor, com outros entes, a promoção da política de regularização fundiária na RMC, depreende-se que é salutar a participação do órgão metropolitano nos processos de regularização fundiária urbana promovidos e/ou aprovados pelos municípios, em especial nos casos de núcleos urbanos informais consolidados de interesse social ou específico quando esses se tornam difíceis de ser executados isoladamente pelo poder público municipal, seja pelo impacto que ela venha causar nos municípios limítrofes ou nas FPICs metropolitanas, seja pela dificuldade diversa de o ente municipal promover o pleno atendimento do direito à moradia digna para a população beneficiária.

Cabe ressaltar que essa regularização por parte dos municípios não se resume apenas no fornecimento do título de propriedade, mas também nas intervenções urbanísticas que garantam o direito aos serviços e infraestruturas básicas da cidade.

Porém, mais importante do que atuar na fase final de aprovação do procedimento, é o órgão metropolitano atuar como agente de apoio aos municípios considerando também sua contribuição flagrante na produção do espaço informal metropolitano, sendo presente quando impõe regras de parcelamento do solo que priorizam o mercado imobiliário de alta renda e ausente quando não dá suporte aos municípios e à população vulnerável na promoção de condições básicas ao atendimento do direito à moradia e direito à metrópole e quando não cumpre um papel fiscalizador do solo metropolitano por ele também regulado.

Por isso, cumpre ao órgão metropolitano assistir tecnicamente aos municípios, quando esses não dispõem de recursos técnicos e operacionais para a execução de planos, políticas e projetos em temáticas de impacto na execução plena das FPICs metropolitanas, principalmente considerando que é deste órgão metropolitano o protagonismo para coordenar e promover ações necessárias ao pleno atendimentos destas, incluindo o estabelecimento de diretrizes para a efetiva implantação de políticas públicas de regularização fundiária no PDUI, conforme exigência do Estatuto da Metrópole.

Portanto, para além de analisar os projetos de regularização fundiária urbana, é mais passível que a Comec atue de forma assertiva na capacitação das equipes técnicas municipais e dos beneficiários da regularização, no assessoramento sobre os procedimentos necessários e adequados à legislação vigente, no auxílio ao

levantamento de áreas destinadas à produção habitacional e de áreas passíveis para o estabelecimento de diretrizes de regularização fundiária urbana dentro do PDUI, na composição de equipes multidisciplinares que envolvam outros órgãos estaduais e municipais para a construção de estudos, planos, políticas e projetos de enfrentamento às adversidades presentes em assentamentos precários.

Diz-se ser mais assertiva essa maneira de atuação, com base nos relatos e sugestões dos representantes municipais que preencheram os formulários aplicados, que se tornaram uma forma de compreender que o que está sendo realizado pelo órgão metropolitano de BH, em certa medida, está atendendo às necessidades dos municípios e que, por outro lado, o que está sendo aplicado pela autarquia metropolitana de Curitiba necessita de substancial reformulação.

Ademais, considerando as obrigações estipuladas pelo Estatuto da Metrópole, é fundamental que o estado empreenda esforços para estabelecer uma Governança Interfederativa Metropolitana eficaz. Isso não deve ser encarado apenas como uma obrigação legal, mas como um meio de efetivamente planejar e coordenar as FPICs. Pois, o nível de governança em uma região metropolitana pode influenciar nas relações entre os entes federados, na disponibilidade de recursos para planejamento e implementação de políticas metropolitanas, na tomada de decisões, na participação da sociedade civil em ações integradas e na distribuição de direitos e responsabilidades entre os entes envolvidos na região. Esses elementos determinam se o que é estabelecido será robusto o suficiente para atender às demandas metropolitanas ou vulnerável o suficiente para enfraquecer a estrutura de gestão metropolitana integrada e manter um cenário de desigualdades na RM.

A Governança Interfederativa Metropolitana é peça chave na dinâmica de integração de todos os poderes públicos municipais, estaduais e federais e representantes da sociedade civil, para que se distribua justamente os direitos e responsabilidades de cada ente, que hoje se encontram difusos. Essa estrutura também é a base para que o órgão metropolitano obtenha o reconhecimento efetivo como organização técnico-consultiva e possa coordenar a distribuição de recursos para a execução de projetos referentes à provisão da moradia, à regularização fundiária e à urbanização de assentamentos informais. A partir da governança, pode-se estabelecer grupos de trabalho, câmaras técnicas, consórcios, termos de cooperação para a execução de planos e projetos destinados à pauta.

Também faz-se necessário o estabelecimento de uma normativa que regulamente a regularização fundiária urbana no estado que contenha instrumentos específicos, de fácil entendimento e aplicação na região metropolitana, para o atendimento às diretrizes de planejamento integrado, tais como as definidas em um PDUI ou em um plano setorial metropolitano, além da construção de um sistema de informações metropolitanas que concentre o mapeamento atualizado e classificado das ocupações irregulares na região metropolitana, para servir como ferramenta de gestão municipal e estadual.

Cabe ao ente metropolitano e aos municípios compreender que não há direito à moradia em uma região metropolitana, sem o direito à metrópole. Portanto, espera-se que esta pesquisa contribua com a otimização da gestão metropolitana de Curitiba e que as sugestões de ações ora elencadas possam ser consideradas aplicáveis pelo atual órgão metropolitano da RMC, na busca por soluções para problemas habitacionais na Região. Ademais, intenta-se que outros órgãos metropolitanos também possam se apropriar das discussões e análises aqui realizadas para compartilharem entre si experiências e dificuldades e para repensarem seus próprios caminhos de gestão e de planejamento integrado, de modo a combater os processos espoliativos de segregação socioespacial e dirimir as adversidades presentes nos cenários de irregularidade fundiária das regiões metropolitanas brasileiras, atuando junto aos municípios e à população diretamente afetada.

Por fim, tendo em vista a, ainda, incipiente produção acadêmica que relacione as ocupações irregulares às regiões metropolitanas, recomenda-se o aprofundamento dessa temática em pesquisa futuras e espera-se que a abordagem de análise aqui adotada possa ser replicada e adaptada a novas análises sobre outros territórios metropolitanos, a fim de compreender as diversas realidades de planejamento metropolitano integrado existentes nesses outros arranjos frente às políticas habitacionais e de irregularidade fundiária, aprofundando o foco na percepção da população metropolitana, de modo que o direito à moradia digna a todos seja amplamente debatido e se torne realidade nas metrópoles brasileiras.

REFERÊNCIAS

AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. **Levantamento de processos de regularização fundiária encaminhadas ao órgão metropolitano 2020-2023**. 2023. Não publicado.

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, PDUI/RMC**. Produto 01, Versão Preliminar. Curitiba: 2023. Disponível em: <<https://www.pduirmc.com.br/documentos/>>. Acesso em: set. 2023.

_____. **Regulariza**: Passo a passo regularização fundiária urbana. 11 ago. 2023. Disponível em: <https://www.amep.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2023-08/REGULARIZA%C3%87%C3%83O%20FUNDI%C3%81RIA%20URBANA%2007_06.pdf> Acesso em: ago. 2023.

AGENCIA RMBH. **Caderno de Indicadores: A Região que habitamos**. Belo Horizonte (MG): Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 2021a. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/INDICADORES_2021_compressed-1.pdf>. Acesso em: ago, 2023.

_____. **Organograma Agência RMBH**. 2021. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/organograma/>>. Acesso em: out. 2022.

_____. **Planos municipais de regularização fundiária**. 2019. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/planos-regularizacao-fundiaria/>> Acesso em: jan 2021.

_____. **Relação do quantitativo de cargos e funções da Agência RMBH**. Belo Horizonte, 2022. Não publicado.

_____. **Reunião conjunta entre Agência RMBH, Granbel e Ministério Público reúne Municípios da RMBH para discutir Regularização Fundiária**. 21 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/reuniao-conjunta-entre-agencia-rmbh-granbel-e-ministerio-publico-reune-municipios-da-rmbh-para-discutir-regularizacao-fundiaria>> Acesso em: dez. 2020.

_____. **Sobre o PDDI-RMBH**. 2021. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi/>>. Acesso: 20 set. 2022.

_____. **Sugestão de Municípios da RMBH para a resposta dos formulários**. 2022. Belo Horizonte, 2022b. Informação verbal.

ALFONSIN, B. M. Políticas de Regularização: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267.

ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. **Revista da**

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Edição Especial em Comemoração aos 10 Anos de Constituição Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>> Acesso em: 08 set. 2022.

ARAGÃO, T. A. **Pioneirismo na gestão compartilhada: considerações sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte:** relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9884>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, nº 3. out. 2000a. p. 131-144. DOI:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2000n3p131>

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). **O Futuro Das Metrôpoles: Impactos Da Globalização.** Rio de Janeiro: Ed. REVAN, 2000b, p.525-551.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, 22(4), 107 a 119. 1988.

BALBIM, R. N. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD.** Curitiba: IPARDES, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/245>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BARROSO, L. R. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico** nº 11, REDAE, outubro de 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/762>> Acesso em: 08 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar no 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de junho de 1973.

_____. Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 19 dez 1979. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em dez. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul 2001. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em dez. 2020.

_____. Lei nº 10.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jul 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em agosto. 2022.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez 2015. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em dez. 2020.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm> Acesso em: dez. 2020.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jun. 2018. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm>. Acesso em 09 set. 2022.

_____. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2013. dispõe sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida, altera demais legislações federais e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Programa Casa Verde e Amarela). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2023. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14620-13-julho-2023-794436-publicacaooriginal-168461-pl.html>>. Acesso em ago. 2023.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. Base cartográfica digital em formato shape das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e RIDE brasileiros. São Paulo: USP, 2020.

CÉSAR, P. S. M. Competências constitucionais do sistema de federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. **Interações**. Campo Grande: v. 8, n. 3, p. 141-157, jul. set. 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/inter/a/45BQChfwJMRmF9MV8QvNddv/?format=pdf&lang=pt#>

_____. **Resoluções do Conselho Gestor dos Mananciais 1999-2020**. s.d. Disponível em < <http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Resolucoes-CGM-RMC>>. Acesso em: janeiro de 2021.

_____. **Unidade Territorial de Planejamento Guarituba**. Curitiba: Comec, 1999.

COSTA, M. A. A Agenda Metropolitana e a Pesquisa Aplicada: um balanço. In: Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. In: COSTA, M. A.; TAVARES, S. R.; MARGUTI, B. O.; LUI, L.; MARTINS, L. G. V. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: Dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira, COSTA, Marco Aurélio, FAVARÃO, César Bruno. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-53.

COSTA, M. A.; TAVARES, S. R. Panorama atual do Brasil Metropolitano: o acompanhamento dos arranjos espaciais institucionalizados do projeto governança metropolitana no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 24, jul./dez. 2020. Ipea, 2020, p. 165-169. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10698>> Acesso em: julho, 2022.

DENALDI, R. *et al.* Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, jan-abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/vh9kcYbMcVcbXmhn4bZ79fk/?lang=pt#>. Acesso em: fev. 2022.

DIAS, M. T. F.; DECAT, T. L. Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte: redistribuição como reconhecimento na luta pelo exercício do direito à moradia adequada. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 02, 2018, p. 1153-1176. 2018. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32339>>. Acesso em: ago. 2022. DOI: <http://doi.org/10.12957/rdc.2018.32339>.

D'OTTAVIANO, M. C. L.; SILVA, S. L. Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32. 2009.

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

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FIRKOWSKI O. L. C. de F., MOURA, R. Regiões Metropolitanas e Metrôpoles: reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no sul do Brasil. **RAEGA – O espaço geográfico em análise**, [S.l.], v. 5, dez., 2001, p. 27-46. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18314/11876>>. Acesso em: 02 jul. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v5i1.18314>.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil por cor ou raça (2016-2019)**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: jun. 2023.

FRANÇA, K. C. B. **Habitação de Interesse Social e Governança Urbana: Desafios, Resistências e Potencialidades na Área Metropolitana de Brasília**, 2015, 332 f. Tese (doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19192>> Acesso em 10 mai. 2023.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação e Sociedade**, ano XXI, n. 72, agosto, 2000.

GOIÁS. Lei Complementar nº 181, de 4 de janeiro de 2023. Cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – CODERME. **Diário Oficial/GO**, Goiânia, 05 jan. 2023.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717V=>>. Acesso em: ago, 2023.

_____. **Áreas Urbanizadas**. 2019b. Arquivos vetoriais *shapefile*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15789-areas-urbanizadas.html?=&t=downloads>>. Acesso em: mai. 2023.

_____. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>>. Acesso em: jul. 2023.

_____. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas Populacionais**. [S. l.]: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/QacfnJ>>. Acesso: 20 jul. 2022.

_____. **Estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 01 de julho de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, ago. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: out. 2022.

_____. **IBGE divulga atualização de recortes territoriais legais do país.** 14 jul. 2022. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34358-ibge-divulga-atualizacao-de-recortes-territoriais-legais-do-pais>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: Síntese de Indicadores 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso: jul. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicados do Ipea: Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas.** Brasília: IPEA, n. 116, out. 2011. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5277>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas:** uma análise comparativa. Brasília: IPEA, 2002.

JESUS, C. M. de. **Diário de Bitita.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

_____. **Quarto de Despejo:** diário de uma favelada. São Paulo: Editora Ática, 2019.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez. 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>>. Acesso em: 05 set. 2022.

KLINK, J. J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.** Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 1985. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** 1969. 5. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, E. **Brasil, cidades:** Alternativas para a crise urbana. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Habitação. Estud. av. 17 (48). São Paulo: ago, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

_____. **Moradia urbana tem que levar em consideração a política urbana, principalmente de terra urbana:** Entrevista especial com Ermínia Maricato. Instituto Humanitas Unisinos. São Leopoldo, 31 mar. 2019. Entrevista cedida à Wagner Fernandes de Azevedo. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/587974-moradia-urbana-tem-que-levar-em-consideracao-a-politica-urbana-principalmente-de-terra-urbana-entrevista-especial-com-erminia-maricato>> Acesso em: 30 ago. 2023.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** (3. ed.). Petrópolis (RJ): vozes, 2014.

_____. **Para entender a crise urbana.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MINAS GERAIS. [Constituição de 1989]. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 21 set. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70446>>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. Decreto Estadual n° 44.601, de 21 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que tratam a Lei Complementar n° 88, de 12 de janeiro de 2006, e a Lei Complementar n° 89, de 12 de janeiro de 2006. **Diário Oficial do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 22 ago. 2007.

_____. Lei Complementar n° 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Executivo**, Minas Gerais, p. 3, 13 jan. 2006.

_____. Lei Complementar n° 90, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. **Diário Oficial do Executivo**, Minas Gerais, p. 3, 13 jan. 2006.

_____. Lei Complementar n° 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH. **Diário Oficial do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 13 jan. 2009.

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte:** relatório final. Minas Gerais: Agência RMBH, 2011. v.1. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/central-de-conteudos-pddi/>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

_____. **Plano Diretor Metropolitano RMBH:** atualização do plano diretor de desenvolvimento integrado (PDDI) da região metropolitana de belo horizonte. Produto 02 Diagnóstico, Versão Preliminar. Minas Gerais: 2023. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/central-de-conteudos-pddi/>>. Acesso em: ago. 2023.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023: Estado para Resultados**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, 2007.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp. 61-85.

MOREIRA, D. de A.; GUIMARÃES, V.T. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da MetrÓpole. **Revista de Direito da Cidade**, v. 07, n. 03, 2015, p. 1249-1269. 2015. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MOURA, R; DELGADO, P; DESCHAMPS, M; CARDOSO, N. A. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico sócio-econômico e da estrutura de gestão**. Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Mourap.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília: **Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

PARANÁ. Decreto nº 698, de 28 de abril de 1995. Aprovado o Regulamento da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba: 28 de abr. 1995. Disponível em: <https://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/decretoestadual_698_95.pdf>. Acesso em: ago. 2022.

_____. Decreto nº 809, de 31 de maio de 1999. Declara para os fins de que trata a Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, como Unidade Territorial de Planejamento, a área do Município de Piraquara, doravante denominada Guarituba. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 01 de jun. 1999. Acesso em: fev. 2022.

_____. Decreto nº 2.635, de 20 de outubro de 2015. Instituição do Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da MetrÓpole no Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 21 out. 2015. Disponível em: <<https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DECRETO26352015comitegestorestatu tometropoleparana.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

_____. Decreto nº 4.168, de 04 de março de 2020. Revoga Decretos Normativos Estaduais relacionados no Anexo Único. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 04 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390353>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

_____. Decreto nº 4.435, de 29 de junho de 2016. Declara as áreas de interesse de mananciais de abastecimento público para a Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 29 de jun. 2016. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=158763&indice=2&totalRegistros=251&anoSpan=2016&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=6&isPaginado=true/>> Acesso em: dez. 2020.

_____. Decreto nº 6.293, de 22 de março de 2006. Declara de interesse social e utilidade pública, para fins de desapropriação, regularização e construção de habitação social. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 22 de mar. 2006. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-6293-2006-parana-declara-de-interesse-social-e-utilidade-publica-para-fins-de-desapropriacao-regularizacao-e-construcao-de-habitacao-social/>> Acesso em: ago. 2022.

_____. Lei nº 139, 09 de dezembro de 2011. Altera o parágrafo único do art. 2º, da Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994, (COMEC), incluindo os Municípios de Piên, Campo do Tenente e Rio Negro. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 12 de dezembro de 2011. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=62625&codItemAto=477612#:~:text=Lei%20Complementar%20139%20%2D%202009%20de%20Dezembro%20de%202011&text=S%C3%BAmula%3A%20Altera%20o%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,Art.>>. Acesso em: ago. 2022.

_____. Lei nº 6.517, 02 de janeiro de 1974. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 04 de janeiro de 1974. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=8910&codItemAto=87443>>. Acesso em: ago. 2022.

_____. Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994. Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - Comec em Autarquia e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 29 dez. 1994. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-11027-1994-parana-transforma-a-coordenacao-da-regiao-metropolitana-de-curitiba-comec-em-autarquia-e-adota-outras-providencias>>. Acesso em: ago. 2022.

_____. Lei nº 12.248, 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 03 de agosto de 1998. Disponível em <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=iniciarProcesso&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: junho. 2022.

_____. Lei nº 21.353, 01 de janeiro de 2023. Cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba: 01 de janeiro de 2023. Disponível em <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-21353-2023-parana-cria-a-agencia-de-assuntos-metropolitanos-do-parana>>. Acesso em: janeiro. 2023.

_____. **Recomendação Administrativa nº 3/2020 – GAEMA.** Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR. Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA, 05 nov 2020. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/2020/12/23280,11/Comec-acata-recomendacao-do-Ministerio-Publico-do-Parana-para-regular-o-parcelamento-do-solo-em-municipios-da-Regiao-Metropolitana-de-Curitiba.html#>> Acesso em: dez. 2020.

_____. **Provimento Conjunto nº 02, de 29 de julho de 2020.** Institui o Programa Moradia Legal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Curitiba: TJPR. 2020. Disponível em: <<http://www.colombo.pr.gov.br/downloads/Anexos-Programa-Moradia-Legal/Projleixe-N-052022-Anexo-i-Provimento-Conjunto-N-02-2020-Tribunal-De-Justica.Pdf>>. Acesso em: jan. 2023.

_____. **Provimento nº 249, de 30 de setembro de 2013.** Dispõe acerca do novo Código de Normas do Foro Extrajudicial da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná. Curitiba: Corregedoria geral da Justiça do TJPR. 2013. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/codigo-de-normas-foro-extrajudicial?p_p_id=101_INSTANCE_twMudJDZcUpA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1>. Acesso em: jan. 2023.

REGIÕES de influência das cidades (REGIC): 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 187 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>> Acesso em: 20 ago. 2022.

RODRIGUES, M. *et al.* Governança Territorial: O que avançou com o Estatuto da Metrópole. **Revista Direito da Cidade**, v. 11, n.2, p. 533-530. 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37921/32481>>. Acesso em: 08 set. 2022.

ROLNIK, R. **O direito à moradia no Brasil e no mundo.** CEATEC PUC-Campinas, São Paulo, 26 ago. 2008. Entrevista. Disponível em: <<http://periodicos.puccampinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/368/348>> Acesso em: 15 mai. 2023.

ROYER, L. de O. Municípios “Autárquicos” e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.** Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-193.

SANTOS, M. O. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira, COSTA, Marco Aurélio, FAVARÃO, César Bruno. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Brasília: Ipea, 2018, p. 55-105.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHNEIDER, S.; SCHMITT, J. C. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SEDEST – SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO. Resolução nº 50, de 23 de agosto de 2022. Estabelece definições, critérios, diretrizes e procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos imobiliários urbanos no território paranaense. **Diário Oficial do Estado do Paraná – DOE**, Curitiba: 26 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=435780>>. Acesso em: jan. 2023.

SEDURU - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, POLÍTICA URBANA E GESTÃO METROPOLITANA DE MINAS GERAIS. **Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Matozinhos**: Produto 02 Levantamento e Diagnóstico. Minas Gerais: julho, 2009. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/central.php?local=matozinhos/>>. Acesso em: ago. 2023.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 2012. 260 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/28377/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e Desafios da Pesquisa Urbana Comparada. In: In: FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Estudos Urbanos Comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. 1. Ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016, p.25-60.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 set. 2013.

_____. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2.077/BA. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 197, 9 out. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/UxyAQX>>. Acesso em: ago, 2022.

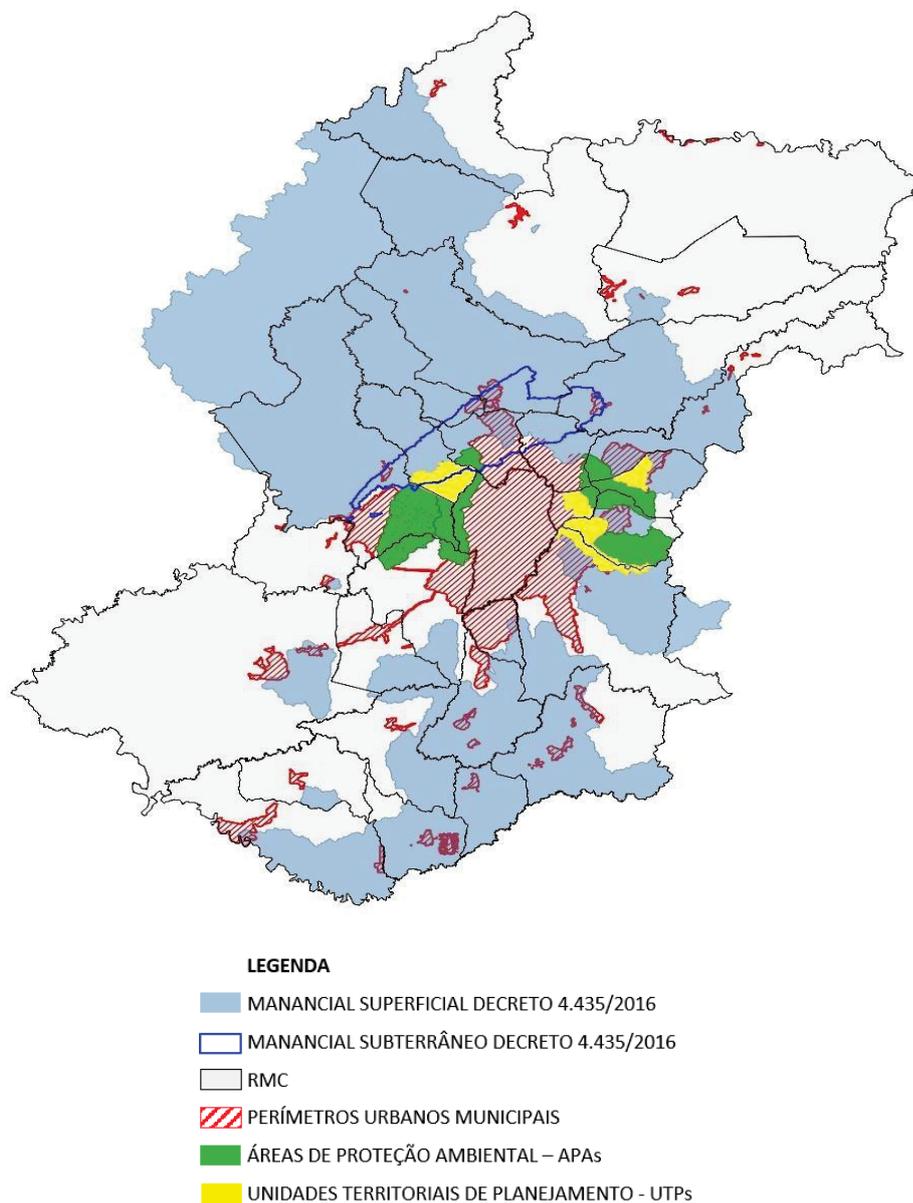
UNITED NATIONS. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Par. 1)**. Geneva, 1991. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

VACCARI, L. S. **Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba**. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/57167/R%20-%20D%20-%20LORREINE%20SANTOS%20VACCARI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

XAVIER, G. C.; XAVIER, C. C. O federalismo: conceito e características. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 129, out 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/o-federalismo-conceito-e-caracteristicas/>> Acesso em 01 set. 2022.

APÊNDICE 1 – ANÁLISE DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DE MANANCIAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

FIGURA 13 – ÁREAS DE INTERESSE DE MANANCIAIS INCIDENTES NAS ÁREAS URBANAS
MUNICIPAIS



FONTE: Elaborado pela Autora (2020). Produzido com base nos arquivos vetoriais fornecidos pela Comec: área delimitada pelo Decreto Estadual 4.435/2016, perímetros das APAs e UTPs que possuem Decretos Estaduais específicos e perímetros urbanos municipais vigentes.

TABELA 3 – CÁLCULO DAS ÁREA DE MANANCIAS INCIDENTES NOS MUNICÍPIOS DA RMC

MUNICÍPIO	ÁREA DO MUNICÍPIO (km ²) - RMC SEMA	ÁREA TOTAL DE MANANCIAS SOBRE MUNICÍPIO (ha) (Dec. 4.435/2016	%	ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO (km ²) leis municipais de perímetro urbano	ÁREA DE MANANCIAL EM ÁREA URBANA (km ²)	%
Adrianópolis	1342,46	-	-	461,72	0,00	0,00
Agudos Do Sul	191,84	191,83	99,99	4,38	4,38	100,00
Almirante Tamandare	193,98	117,41	60,53	114,55	78,02	68,11
Araucaria	470,03	167,06	35,54	83,88	9,963	11,88
Balsa Nova	348,49	6,81	1,95	7,94	2,92	36,76
Bocaiuva Do Sul	812,14	457,68	56,35	8,48	8,48	100,00
Campina Grande Do Sul	543,48	303,98	55,93	54,25	54,27	100,04
Campo Do Tenente	304,64	28,79	9,45	6,43	0,00	0,00
Campo Largo	1240,31	1131,07	91,19	134,26	56,23	41,88
Campo Magro	274,58	274,53	99,98	69,13	69,13	100,00
Cerro Azul	1349,95	562,43	41,66	8,01	0,78	9,69
Colombo	197,16	124,75	63,27	93,38	25,81	27,64
Contenda	295,81	94,12	31,82	20,83	0,00	0,00
Curitiba	434,56	38,67	8,90	434,86	39,11	8,99
Doutor Ulysses	780,79	286,42	36,68	3,25	0,00	0,00
Fazenda Rio Grande	116,78	30,76	26,34	84,14	13,51	16,06
Itaperucu	322,85	322,78	99,98	8,28	8,28	100,00
Lapa	2098,44	139,92	6,67	25,36	8,50	33,53
Mandirituba	378,87	324,22	85,58	29,33	9,82	33,48
Pien	256,34	210,99	82,31	11,95	11,95	100,00
Pinhais	60,84	27,21	44,73	60,84	35,60	58,51
Piraquara	224,78	206,26	91,76	25,09	57,00	227,15
Quatro Barras	180,67	158,68	87,83	75,16	75,19	100,05
Quitandinha	446,75	228,31	51,10	5,75	0,00	0,01
Rio Branco Do Sul	820,15	819,62	99,94	16,40	16,40	100,00
Rio Negro	604,72	294,37	48,68	43,24	12,35	28,55
Sao Jose Dos Pinhais	946,52	519,14	54,85	196,94	70,98	36,04
Tijucas Do Sul	671,46	436,18	64,96	20,37	18,36	90,13
Tunas Do Parana	672,74	45,78	6,80	9,92	0,14	1,43
TOTAL	16582,10	7549,77	45,52	2118,12	687,18	32,44%

FONTE: Elaborada pela Autora (2020). Produzida com base nos arquivos vetoriais fornecidos pela Comec: área delimitada pelo Decreto Estadual 4.435/2016, limites municipais da atualizados em 2019 e perímetros urbanos municipais vigentes.

APÊNDICE 2 – FORMULÁRIOS APLICADOS AOS ÓRGÃOS METROPOLITANOS E MUNICÍPIOS DA RMC E RMBH

Formulário I destinado aos técnicos das prefeituras dos municípios de Araucária, São José dos Pinhais e Rio Branco do Sul, aplicado entre outubro de 2022 e setembro de 2023.

A perspectiva dos Municípios sobre a atuação do Órgão Metropolitano nos processos de Regularização Fundiária

Olá! Me chamo Millena Reis, sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná - UFPR e minha pesquisa está relacionada com a atuação do órgão metropolitano nos processos de regularização fundiária metropolitanos. O objeto de pesquisa é a Região Metropolitana de Curitiba, entretanto irei comparar a atuação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC com o trabalho desempenhado pela Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte - ARMBH, modelo de referência para o meu trabalho. Desta forma, o objetivo deste formulário é entender como as Prefeituras Municipais veem a atuação das entidades metropolitanas como órgãos de apoio aos municípios metropolitanos nos processos de REURB. Você gostaria de me ajudar? Sua participação será fundamental para a minha pesquisa.

*Obrigatório

1. Nome Completo *

2. Marcar apenas uma oval.

Opção 1

3. E-mail para contato *

4. Faz parte de qual Região Metropolitana? *

Marcar apenas uma oval.

Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

5. Prefeitura em que trabalha *

6. Departamento em que atua/cargo/função *

7. 1) De maneira geral, como o Município enxerga a atuação do Órgão Metropolitano? *

Marcar apenas uma oval.

Bastante atuante

Pouco atuante

8. 2) Em quais aspectos o Órgão Metropolitano é mais atuante para com o Município? E em quais é menos? *

9. 3) Quando o Município procura o Órgão Metropolitano? E quando não considera necessário? *

10. 4) Como o Município entende sua competência para atuar nos processos de regularização fundiária? *

11. 5) O Município possui secretaria ou departamento destinado à regularização fundiária? Quantos técnicos são responsáveis por esses processos? *

12. 6) As demandas relativas à regularização fundiária são encaminhadas ao Órgão Metropolitano? Se sim, como e em qual etapa do processo? Se não, por que? *

13. 7) Como o Município enxerga o suporte/atuação do Órgão Metropolitano ao longo dos anos em relação à regularização fundiária? *

Marcar apenas uma oval.

- Melhorou
- Piorou
- Manteve-se igual

14. 8) Acredita ser necessária atuação do Órgão Metropolitano nos processos de regularização fundiária ou o Município tem capacidade de resolver com autonomia? *

15. 9) Como o Município acredita que o Órgão Metropolitano deveria atuar frente aos processos de regularização fundiária na Região Metropolitana? (sugestões)

Formulário II destinado aos técnicos dos órgãos metropolitanos: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC (atual AMEP) e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, aplicado entre outubro de 2022 e setembro de 2023.

Atuação do Órgão Metropolitano nos processos de Regularização Fundiária

Olá! Me chamo Millena Reis, sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná - UFPR e minha pesquisa está relacionada com a atuação do órgão metropolitano nos processos de regularização fundiária metropolitanos. O objeto de pesquisa é a Região Metropolitana de Curitiba, entretanto irei comparar a atuação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC com o trabalho desempenhado pela Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte - ARMBH, modelo de referência para o meu trabalho. Desta forma, o objetivo deste formulário é entender como os órgãos metropolitanos entendem a sua atuação como suporte aos municípios metropolitanos nos processos de REURB. Você gostaria de me ajudar? Sua participação será fundamental para a minha pesquisa.

*Obrigatório

1. Nome Completo *

2. E-mail para contato *

3. Faz parte de qual Região Metropolitana? *

Marcar apenas uma oval.

Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

4. Nome da Instituição *

5. Departamento em que atua/cargo/função *

Questões gerais

6. 1) Quais são os papéis da instituição metropolitana e quais não são? *

7. 2) Em quais situações os municípios efetivamente procuram o Órgão Metropolitanano? *

Temática de Regularização Fundiária

8. 3) Dada a competência legal da instituição, você considera válida a atuação desta nos processos de Regularização Fundiária? Se sim, como ela deve atuar e em quais etapas? *

9. 4) O Órgão Metropolitanano possui departamento específico destinado à regularização fundiária? Quantos funcionários são responsáveis por esses processos? *

10. 5) Como a demanda por regularização fundiária chega para a instituição? *

11. 6) Qual é o porte dos Núcleos Urbanos Informais que o Órgão Metropolitano auxilia na regularização? *

Marcar apenas uma oval.

- 1 a 5 unidades
- De 10 a 30 unidades ou o equivalente a uma quadra
- Mais de 30 unidades e consolidado em mais de uma quadra, dotado de vias de circulação e equipamentos públicos.
- Todas as opções anteriores
- Outro: _____

12. 7) Qual é a modalidade de Reurb mais recorrente nos processos que participa? *

Marcar apenas uma oval.

- REURB-S (interesse social)
- REURB-E (interesse específico)

13. 8) Como o órgão tem atuado? *

14. 9) Como tem sido a adesão dos municípios com relação à atuação do Órgão na temática? Existem dificuldades? Quais? *

15. 10) Como o Ministério Público se relaciona com o Órgão e como ele enxerga sua atuação nesses processos? *

16. 11) Considera que a instituição dispõe de corpo técnico e estrutura organizacional suficiente para assumir essa atribuição? Se não, o que falta (estrutura/ profissionais)? *

17. 12) Existiram/Existem entraves que prejudicam(ram) a sua atuação? Como enxerga a participação do Órgão ao longo dos anos frente aos processos de regularização fundiária urbana? *

18. 13) Quais foram/são os planos, políticas e projetos que tiveram/ tem participação do Órgão Metropolitano neste tema? *
