1

Plano diretor e o futuro das cidades[1]

Gustavo Gomes Machado[2]

Humberto Alvim Guimarães[3]

Resumo: A importância dos planos diretores para nortear o desenvolvimento urbano das cidades é um fato consensual. Contudo, a forma como eles são elaborados, bem como as diretrizes emanadas após sua aprovação, são objeto de muitas discussões acadêmicas e políticas. No cerne da discussão estão os instrumentos de política urbana, como por exemplo as definições do potencial construtivo, as operações urbanas e o IPTU progressivo, cuja melhor ou pior aceitação depende da visão dos atores envolvidos, da robustez das políticas propostas e da característica das aglomerações urbanas. O debate aqui transcrito traz à tona algumas dessas questões e problematiza outras, como a complexidade do planejamento em áreas metropolitanas e o embasamento teórico e histórico para as decisões do poder público em questões urbanísticas, e, por fim, apresenta sucintamente algumas decisões polêmicas contidas no plano diretor do Município de Belo Horizonte, cuja atualização foi aprovada em junho de 2019.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Planejamento Metropolitano. Instrumentos de Políticas Urbanas. Plano Diretor.

1 Palestra realizada no dia 19/5/2019, no Teatro da ALMG.

2 Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em Gestão de Cidades, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e professor da Faculdade Pitágoras. Ex-superintendente de assuntos metropolitanos do governo de Minas Gerais. Contato: gustavo.machado@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1483433801054778.

3 Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor da Assembleia Legislativa de Minas (ALMG). Contato: humberto.alvim@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0533433413140156.

Abstract: *The importance of master plans to guide the urban development of cities is a consensual fact. However, the way they are elaborated and the guidelines issued after their approval are the subject of many academic and political discussions. At the heart of the discussion are instruments of urban policy such as the definitions of construction potential, urban operations and progressive Tax on Urban Land and Building. The acceptance of an urban policy depends on aspects such as: the view of the actors involved, the robustness of the proposed policies and characteristics of the agglomerations urban. The debate transcribed here brings up some of these issues, including the complexity of planning in metropolitan areas and the theoretical and historical basis for public authority decisions on urban issues. Finally, this essay briefly presents some controversial decisions contained in the update of the master plan for the Municipality of Belo Horizonte, approved in June 2019.*

Keywords: *Urban planning. Metropolitan planning. Urban policy Instruments. Master plan.*

1 – Apresentação

Alexandre Bossi Queiroz (coordenador)

Agradecendo a presença de todos, vamos dar início a mais uma edição do programa Pensando em Minas, uma realização da Escola do Legislativo em parceria com a TV Assembleia, que tem por objetivo discutir temas relevantes para a sociedade mineira e para o Parlamento mineiro. Hoje vamos tratar de um tema importante, necessário e que está em alta nos últimos meses: "O plano diretor e o desenvolvimento municipal". Sabemos que o Estatuto da Cidade e a própria Constituição Federal, no seu art. 182, estabelecem que a organização urbana em municípios com mais de 20 mil habitantes deve se dar através de um instrumento de planejamento, que é o plano diretor. Minas Gerais tem mais de 200 municípios com mais de 20 mil habitantes. Mobilidade, distribuição do espaço na cidade, tudo isso entra nesse planejamento, que é o plano diretor.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Muito boa noite, Alexandre. Obrigado pelo convite para participar deste debate tão interessante, tão importante neste momento em que estamos discutindo planejamento urbano em Minas Gerais e em todo o País.

Gostaria de começar uma curta explanação perguntando: por que planejar as cidades? É por que a lei determina? Por que temos de cumprir uma obrigação legal? Na verdade, a lei só vem respaldar uma necessidade que é muito prática, muito antiga. Temos a experiência histórica de que cidades que crescem de forma aleatória e espontânea costumam apresentar muitos problemas. Desde a experiência da Antiguidade sabemos disso. Nos dias atuais, nas megacidades que temos nas áreas metropolitanas, uma cidade que não se planeja tem inúmeras dificuldades: problemas de trânsito, de mobilidade, de moradia, de saneamento, de ocupação territorial desordenada. Para evitar esses problemas urbanos, é necessário planejar as cidades.

No Brasil, falando em termos jurídicos, constitucionalmente, todos os entes federados, União, estados, Distrito Federal e municípios, têm alguma responsabilidade no planejamento urbano. Sem dúvida alguma, o município é o principal ator do planejamento urbano. À União compete legislar, elaborar normas gerais de planejamento urbano e de direito urbanístico. O estado tem duas responsabilidades importantes: pode elaborar normas de direito urbanístico, mas também cabe a ele um papel central no planejamento de regiões metropolitanas, como é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), porque aqui nós temos a conurbação. Temos cidades que se uniram, que se amalgamaram. Existe, portanto, a necessidade de um planejamento integrado.

Aos municípios cabe a maior responsabilidade, porque a Constituição previu que os principais instrumentos de política urbana serão executados através do plano diretor, obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Entretanto, temos uma lei federal, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de

2001, que determina outras cinco situações em que um município com menos de 20 mil habitantes também tem de elaborar o plano. Quais situações são essas?

Primeira situação: temos os municípios integrantes da região metropolitana. Se o município faz parte de uma região metropolitana, mesmo que ele tenha menos de 20 mil habitantes, é necessário um plano diretor. E esse plano, de acordo com a legislação estadual, deve estar integrado a um plano diretor metropolitano, chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Vamos comentá-lo mais adiante.

A segunda situação é quando o município pretende utilizar instrumentos mais avançados de política urbana, previstos na própria Constituição. Então, por exemplo, quando o município tem interesse em combater a especulação imobiliária ou em buscar formas mais avançadas de financiamento de obras públicas, as operações urbanas consorciadas. A adoção da operação urbana consorciada está muito em voga hoje e é a principal polêmica do Plano Diretor de Belo Horizonte. Para o município efetivar a outorga onerosa do direito de construir, via operações urbanas consorciadas, ele tem de ter um plano diretor também.

A terceira situação é quando o município faz parte de uma área de interesse turístico. O município que fica numa região em que há interesse de preservação cultural ou natural também tem que elaborar o plano diretor.

A quarta situação é no caso de município em área de influência de um grande empreendimento com significativo impacto ambiental. Aqui, em Minas, temos grandes exemplos de municípios mineradores e, hoje, conhecemos bem o impacto da mineração em um município.

Por último, temos uma situação incluída em 2012, aquela de município em área suscetível a deslizamentos, a inundações etc. Municípios sujeitos a esse tipo de desastre ambiental natural também devem elaborar o plano diretor.

Temos mais de dois mil municípios no Brasil que, obrigatoriamente, tiveram de elaborar o plano diretor. O prazo final para o plano foi estabelecido pelo Estatuto da Cidade junho de 2008. Ou seja, já faz 11 anos. A maior parte dos municípios cumpriram esse prazo e essa situação foi monitorada pelo Ministério das Cidades, pela Secretaria de Estado de Política Urbana e Desenvolvimento Regional aqui, de Minas, e pelo Ministério Público. O Estatuto da Cidade prevê também que a cada 10 anos esses planos têm de, obrigatoriamente, ser revisados, porque as situações mudam.

Estou dizendo isso tudo porque hoje estamos vivendo um período em que esses 10 anos já se encerraram; para outros, já está se encerrando. Portanto, esta discussão é muito bem-vinda, no Pensando em Minas, porque diversas câmaras municipais, diversos órgãos públicos e a sociedade civil estão acompanhando isso em seus municípios.

Bom, com todos esses argumentos, fica aparentemente óbvio que o plano diretor é mais do que uma questão legal, é muito necessário. É um instrumento de ordenamento do território, de definição de escolhas racionais, técnicas e democráticas. É muito bom que ele seja elaborado, mas, na verdade, o plano diretor é muito polêmico, e o é no mundo inteiro, não é só no Brasil. Essa polêmica resulta do fato de ele ser uma lei que emite normas que interferem na liberdade de os particulares utilizarem a sua propriedade privada. O plano diretor determina como pode ser feita uma construção, onde serão construídas novas avenidas, equipamentos públicos, hospitais, escolas e presídios. Ele proíbe que certas áreas da cidade sejam objeto de construção. Logo, ele é muito polêmico porque interfere no patrimônio das pessoas. Na verdade, a discussão do plano diretor é polêmica por natureza, pelo que ele acarreta. Isso é assim no mundo inteiro.

Qual é o objetivo dele? O interesse público de evitar problemas causados pelo crescimento espontâneo das cidades, de buscar maximizar ganhos com esse crescimento e ordenar as construções que vão ser feitas na cidade. Eu vou dar um exem-

plo muito simplório de como isso funciona. Eu não sei se vocês já viram na TV, no YouTube, que um dos lugares mais lindos que existem no mundo é a costa do Mediterrâneo, na Grécia, na Itália, entre outros. Lá na Grécia as leis urbanísticas determinam que todas as casas sejam pintadas de branco. Em alguns locais, as casas só podem ter um andar. Vocês devem imaginar o quanto essa medida deve deixar chateada boa parte dos proprietários. Eles só podem pintar a casa de branco, e só podem fazer um andar na casa. Ora, isso é uma interferência grande na propriedade privada, mas cria um cenário que é admirado pelos turistas do mundo inteiro. A costa da Grécia, no Mediterrâneo, é famosa como um ativo turístico fantástico, muito bonito. Então são escolhas que o plano diretor tem que fazer, é uma balança entre os interesses particulares e o interesse público para haver uma padronização, haver alguma uniformidade.

Guardadas as devidas proporções, temos um exemplo parecido aqui em Minas, que é o da cidade de Ouro Preto. Eu tenho que dizer: Ouro Preto é uma cidade mais jovem que São Paulo e Rio de Janeiro; ambas estão beirando 500 anos, e Ouro Preto, na faixa de 300 anos. Mas qualquer visitante verá que Ouro Preto tem mais aspectos de cidade histórica do que São Paulo e Rio de Janeiro. O que aconteceu com Ouro Preto? As leis urbanísticas de Ouro Preto proibiram os particulares de derrubar aquelas casas antigas, de mudar aspectos daquelas construções, e foi isso que manteve a cidade com aquele ar histórico. Então, na verdade, ali é um exemplo de onde nós temos o interesse coletivo sobrepujando o interesse particular de cada proprietário de fazer as suas escolhas sobre o que fazer com seus terrenos.

Por isso essa questão é muito polêmica, e sempre será. Por isso é muito importante que a discussão seja democrática; que a população local discuta qual cidade ela quer. O plano diretor será um instrumento para definir a cidade que queremos. Vou usar estes exemplos: se pretendemos uma cidade para os turistas, como é o caso das cidades gregas, teremos um zoneamento, um plano diretor com essa finalidade; se o nosso interesse é aquecer o mercado imobiliário, os parâmetros serão outros; se quisermos uma cidade em que o foco principal é o meio ambien-

te, vai ser outro plano diretor; se quisermos uma cidade que vai focar o enfrentamento dos problemas de urbanização das vilas e favelas, outro; se focarmos o plano diretor nas questões de moradia, priorizando as pessoas que não têm moradia, outro plano diretor diferente. Então, são muitas demandas que podem ser abarcadas num plano diretor. Por isso é importante o debate.

Será que vamos querer uma cidade para o automóvel? Eu tenho lido muito textos de um urbanista dinamarquês chamado Jan Gehl, cuja primeira atuação como urbanista foi em Copenhague. Hoje ele é uma referência muito importante. O Jan Gehl é um fervoroso crítico dos planos diretores do planejamento urbano do século XX, que ele chama de planejamento modernista. Ele diz que esse planejamento modernista, cujo grande exemplo para ele é Brasília, foca nos prédios e nos automóveis. Todo o desenho da cidade tem como objetivo a beleza ornamental dos prédios e a circulação de automóveis, e as pessoas são esquecidas. Esta é a grande crítica que ele faz do planejamento modernista: as pessoas foram esquecidas. Ele refuta as cidades planejadas com esse paradigma, porque acredita que, nelas, as pessoas são infelizes. São cidades onde as pessoas caminham pouco, não conhecem a cidade. Ele defende uma cidade mais voltada para as pessoas. Há muitos urbanistas que pensam como ele, e temos visto muito hoje essa retomada da defesa das bicicletas, dos pedestres, esses projetos de transformação de "minhocões", de viadutos em jardins. Em muitas cidades estão fazendo isso. São Paulo está querendo fazer isso com o Minhocão. Por trás dessas iniciativas, que são mundiais, está esse paradigma de pensar a cidade para as pessoas; abandonar um pouco essa visão que permeou o planejamento urbano durante 50 anos, cujo foco é o transporte rodoviário, o carro e o prédio (GEHL, 2013).

Essa nova arquitetura urbana também está muito presente em cidades tecnológicas, em cidades onde o principal ativo é o capital humano. Talvez, de fato, o Jan Gehl tenha razão. As pessoas que vivem em uma cidade mais acessível, mais amigável, são mais criativas, têm mais capacidade de inventividade.

Eu gostaria de já encerrar esta primeira fala nesse sentido, dizendo que o plano diretor pode ser foco de múltiplas finalidades e múltiplas escolhas. O importante é que a sociedade participe de todo esse processo. A gente faz planejamento urbano desde o início da civilização. O importante é que façamos isso de forma democrática e racional.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Primeiramente agradeço à Escola do Legislativo e ao Alexandre o convite para discutirmos esse tema. Retomando um pouco, pegando um gancho na fala do Gustavo e partindo para uma discussão que acho que muitos municípios em Minas Gerais estão enfrentando – não só em Minas Gerais, mas também no Brasil como um todo.

Essa primeira leva de planos diretores, algo de certa forma inédito no Brasil, especialmente em municípios menores, provocou um *boom* de planos diretores. Infelizmente, muitos planos diretores foram copiados de uma cidade para outra por empresas ou consultorias contratadas para essa elaboração, não necessariamente percebendo a realidade local, da cidade, as necessidades dos cidadãos e do poder público. Então, a primeira coisa que eu queria colocar é que cada cidade é diferente. Sendo diferentes – é até um pouco aquilo que o Gustavo já falou –, os planos diretores deveriam ser diferentes.

Focando um pouquinho Minas, pegando as tipologias urbanas mais comuns que encontramos aqui, todos nós conhecemos aquelas cidadezinhas que têm a igreja, a praça, algumas residências em volta. Mal, mal, passam de 5 mil habitantes e geralmente têm raízes históricas muito profundas. Qual seria o foco de um plano diretor para uma cidade dessas, se porventura tiver que executá-lo por alguma obrigação legal ou simplesmente por interesse próprio? Muito provavelmente não vai ser problema de mobilidade urbana, outorga onerosa ou recuos de alinhamento; talvez seja tentar prever os impactos daquela rodovia que passa cruzando um bairro ou o próprio centro. Ou, nos loteamentos

futuros, no entorno da cidade. Então já se prevê, nos novos loteamentos – a já temos visto muito isso –, algumas avenidas. E, à medida que novos loteamentos vão sendo feitos, toda a malha vi vai se interligando, e esta malha passa a ser o contorno da cidade. E aí, pode acontecer de aquele eixo em que antes havia grande fluxo de caminhões, ou trânsito de passagem muito grande, deixa de ser usado para isto. Então, talvez, para aquela cidade, essa seja a principal atuação e importância do plano diretor: reordenar a malha viária. Se ela for uma cidade com raízes históricas, com objetivo de turismo, então esse é um capítulo específico, se não principal, do plano diretor.

Se passarmos para aquelas cidades já um pouquinho maiores, que inclusive polarizam essas cidades pequenas, uma preocupação talvez seja a oferta de serviços para uma área de influência. Às vezes essas cidades pequenas não têm escala para ter uma faculdade, mas a cidade média tem a faculdade. Este fluxo de idas e vindas é chamado de movimento pendular. Então, esse movimento pendular de estudo ou de trabalho é uma questão que pode demandar uma necessidade de atuação do plano diretor. Em ambos os casos, no caso de cidades pequenas ou cidades médias, não se pode esquecer da questão do desenvolvimento rural. O plano diretor também pode tratar e dar diretrizes para o ordenamento territorial das áreas rurais.

Se partimos para as cidades maiores, cidades polo, pensando em Varginha, Uberlândia, pensando em Minas Gerais, já começam a aparecer problemas mais típicos de grandes cidades. Então, já se tem que enfrentar questões de mobilidade urbana, de adensamento, enfim, começa a ser necessário enfrentar novas questões. E alguns instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade podem ser aplicados nessas cidades.

E, aí, chegamos, por exemplo, a uma metrópole, caso de Belo Horizonte, com um grau maior de complexidade – isso, pensando em Minas. Mas, imaginem o grau de complexidade de um plano diretor de São Paulo em relação ao de BH. O plano diretor geralmente versa sobre quase todas as políticas públicas, exatamente porque você tem que começar a pensar, como o Gustavo

falou, nos equipamentos de saúde, nos equipamentos de educação, etc. Nos novos loteamentos, geralmente há áreas para edificações de uso público, considerando-se que, se vai haver um crescimento populacional, é necessário prever o equipamento de saúde, ou de educação, ou administrativo que o município julgar importante. Começa a haver um grau de complexidade maior. Nós sabemos dos problemas de mobilidade, dos problemas de abastecimento de água em Belo Horizonte com essa questão da mineração, que o acidente da Vale em Brumadinho ocasionou. Há uma preocupação da Copasa[4] já expressa quanto a isso. Percebemos que cada cidade necessita de um plano diretor próprio para os seus dilemas, para os seus problemas enfrentados.

Então, eu queria trazer este primeiro ponto: cidades diferentes, planos diretores diferentes. E puxando também a intervenção do Gustavo, reforçando-a, é imprescindível haver interlocução entre os atores da sociedade na elaboração do plano diretor. Essa interlocução quase sempre é polêmica por causa dos interesses envolvidos, mas tem que ser assim, porque o que pode acontecer? Vamos imaginar: para uma cidade de 20 mil habitantes ,você traz uma questão de um plano diretor de cidades, como, por exemplo, Ribeirão das Neves, Contagem, e leva toda a lei e o ordenamento, todo o texto da lei e os instrumentos de política urbana para esta cidade menor e fora da região metropolitana. De duas, uma: ou o plano não vai servir de nada, porque a realidade é outra, ou ele pode simplesmente travar o desenvolvimento ou a administração desta cidade.

Por exemplo, coloca uma restrição grande de crescimento para uma cidade pequena, que talvez já necessite até de um incentivo a um certo adensamento ou a um aumento de uma densidade construtiva. Então, a cidade pára economicamente. Dessa forma, o plano diretor deixa de ser solução e passa a ser problema. Então acho que o importante é isso. Esse é o primeiro ponto que eu queria trazer: cidades diferentes, planos diretores diferentes.

4 Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

Essa discussão tem que ser ampla com todos os setores, tanto com os setores populares, quanto com os movimentos de habitação e o setor empresarial da área da construção, da área econômica e da área de logística. Hoje a questão da logística é altamente problemática em todos os grandes centros. Isso é importante porque cada cidade é de um jeito, e por isso o plano diretor tem que ser do seu próprio jeito. E esse jeito tem que ser construído pela sociedade daquele local. Essa era a primeira questão que eu queria trazer.

Há uma outra questão que é muito comum. Quando pensamos em plano diretor, a primeira coisa que vem à cabeça é a questão do adensamento: "Não, nós vamos ter que parar o adensamento, porque o adensamento em si é um problema para a cidade". Na verdade, geralmente ocorre o contrário. O Gustavo citou esse urbanista – Jan Gehl –, e existem dois autores que são os mais citados e reconhecidos já há algum tempo. Estamos falando da Jane Jacobs, que escreveu o livro *Morte e vida de grandes cidades* (2000), e, mais recentemente, também de Edward Glaeser, que escreveu o livro chamado *O triunfo da cidade* (2001). Vou falar de cada um rapidamente para mostrar que essa questão do adensamento não é simples assim e não é um demônio e nem é tábua de salvação para nada, mas tem questões muito importantes envolvidas.

A Jane Jacobs (2000) fala que o adensamento permite o surgimento de prestadores de serviços que não estariam presentes numa cidade com residências unifamiliares distantes umas das outras, porque se cria um grau de conexão entre as áreas residenciais e as áreas de comércio: muitas vezes, na maioria das vezes, esta conexão pode ser feita a pé ou por meio de um pequeno trajeto de transporte público. Isso cria uma vitrine. O que é um *shopping*? O *shopping* é um tanto de gente andando, e ele possui lojas. É um tanto de gente andando pelas ruas e passeando, e essas pessoas veem um determinado produto, manifestam interesse e vão lá para comprar. É isso. Basicamente é como se fosse uma rua, com lojas, com serviços, com cabeleireiro. Agora, se não há movimento na rua, não há esses serviços. E aí, o que tende a acontecer? Na verdade, isso acontece muito no padrão mais

americano, no meio-oeste americano, onde existem residências unifamiliares grandes e relativamente afastadas umas das outras e muito longe de um centro administrativo ou de um centro de comércio e serviços. Em Los Angeles, por exemplo… Há pontos da cidade que distam entre si 170 km, dentro de Los Angeles. Para se cruzar a cidade, há 170 km de área metropolitana em Los Angeles. Então, como se faz isso por meio de um transporte público, dado o baixo adensamento dessa cidade? Isso não se viabiliza. Por exemplo, Los Angeles tem vultosos investimentos em infraestrutura de mobilidade, basicamente para aumentar a fluidez, mas convive com congestionamentos quilométricos. Ela sempre figura entre as cidades mais congestionadas do mundo, por causa do seu baixíssimo adensamento. Além disso, existe uma área, uma pegada ecológica, um conceito, que ocupa uma área tal, a qual poderia ser inclusive agricultável ou uma área de reserva ambiental, e com isso são criadas "cidades monstro" e de difícil gestão. Imagine fazer uma rede de água ou uma rede de esgoto numa cidade com 170 km de distância de uma ponta a outra. O custo é muito alto.

Resumindo, o que a Jane Jacobs (2000) fala é um pouco isto: que o adensamento permite essa fluidez da cidade, essa dinâmica mais de vizinhança, de comunidade, e ela cita muitos casos e fala bastante de Nova York e de alguns subúrbios, mas isso é muito aplicado, e vemos isso claramente nas cidades que têm essa centralidade bem ativa e bem desenvolvida, com áreas residenciais próprias ou com áreas residenciais muito próximas. Então, essa diversidade de uso e essa concentração de uso próxima dos outros não são coisas *a priori* ruins.

O Edward Glaeser (2011) já fala – e ele escreveu o livro *O triunfo da cidade*, mais recente – que é um pouco isso que o Gustavo diz: a cidade é uma das grandes invenções por ser um polo que liga tudo isso ao polo da criatividade e da troca de conhecimentos e por ser uma economia baseada na inovação. Se formos perceber, São Francisco, nos Estados Unidos, é um pouco diferente, ou seja, é uma cidade um pouco mais concentrada e inclusive turística, por onde é muito fácil se deslocar por meio daqueles bondes tradicionais. Portanto, essa ideia da cidade como

concentração de pessoas – de pessoas circulando, conversando e se divertindo – seria a grande evolução da sociedade.

Dessa forma, podemos dizer que se trata de dois urbanistas, ou melhor, na verdade, o Glaeser (2011) nem é urbanista, mas ele fala exatamente dessa questão da cidade: o adensamento é bom, só que ele tem que ter atenção para a capacidade de suporte da área. Belo Horizonte tem dois casos clássicos em que o adensamento, sem se analisar com cuidado a capacidade de suporte das infraestruturas, causa problemas enormes. Estamos falando dos Bairros Buritis e Belvedere, que têm problemas visíveis de trânsito e que necessitam de investimentos muito grandes tanto em transporte privado quanto em transporte público. No início da criação do Buritis, logo naquele *boom* de expansão, houve problema inclusive de falta de água, e, na época, a Copasa teve que correr para expandir a sua rede.

Então, o adensamento, em si, é bom dentro das capacidades de suporte de cada área, e pode haver casos em que não seja adequado esse adensamento. Numa área de proteção ambiental, não é adequado o adensamento. Em compensação, se temos um território numa cidade com bastante área de preservação ambiental, talvez o importante seja permitir o adensamento naquelas áreas que não são de preservação, exatamente para você conseguir continuar com a dinâmica urbana e com a dinâmica econômica.

Não sei se tenho um tempinho ainda, mas a opção do mundo, à exceção dessa urbanização que citei do meio-oeste americano, de um modo geral, tanto no Velho Continente, na Europa, como nas demais cidades, planejado ou não, é o adensamento, isto é, cidades adensadas são o normal. A condição mais comum e mais frequente é essa, pensando assim em cidades médias e em cidades grandes. Já no tocante às cidades pequenas, é aquilo que nós mencionamos antes.

Dessa forma, o adensamento, fechando esse ponto de vez, em si, não é ruim. Ele é bom inclusive dentro da capacidade de suporte do município, da área, do bairro, da região. E aí,

por coincidência, isso coincidiu com essa discussão que está no plano diretor de Belo Horizonte. Um plano rápido é um pouco isso, porque amarra um pouco essa conversa que estamos tendo aqui. Esse plano diretor é baseado na Conferência de Política Urbana, de 2014, e a Prefeitura, nas administrações anteriores, não conseguiu aprová-lo na Câmara. Parece que a Prefeitura o retirou de pauta e depois voltou com ele para a pauta. Ele está dentro dessa sistemática de revisão, porque o primeiro plano diretor de Belo Horizonte, nesse novo ordenamento jurídico pós-redemocratização, é de 1996. Em 2000 houve uma pequena revisão, e também em 2010, e agora existe essa discussão na Câmara, que é o local adequado para se fazer essa discussão. E por que ele é importante? É porque ele é um instrumento de gestão do território e porque, sem ele, não se tem muito norte para saber como a cidade vai se desenvolver daqui para a frente. Então, os atores sociais têm que estar ali discutindo e debatendo até se chegar a um denominador comum que seja bom para todos.

O pouco que acompanhamos, até das matérias de imprensa, já que estamos na esfera estadual e não é o caso de nos aprofundarmos na esfera municipal, é um pouco isso, isto é, estes instrumentos polêmicos que têm sido trazidos não são novidade na literatura do urbanismo: outorga onerosa e operação urbana. Em Belo Horizonte, por exemplo, a operação urbana viabilizou a construção da Estação Barreiro, no bairro Barreiro. O empreendedor construiu o *shopping* e ganhou um potencial construtivo ali, com a contrapartida de se construir o terminal de transporte, que hoje funciona muito bem. Virou um polo. Acabou se tornando uma grande centralidade do Barreiro, sem onerar o cofre municipal. Foi uma parceria público-privada que, no urbanismo, é chamada de operação urbana consorciada. São mecanismos importantes para o desenvolvimento da cidade, e alguns já foram aplicados aqui, como esse de que falei.

Um caso muito comum… Todo mundo que transita pelos grandes corredores de Belo Horizonte – "grandes", entre aspas –, quem transita pela Rua Padre Eustáquio, que tem um fluxo enorme, como todo o fluxo noroeste, da região Noroeste e de parte de Contagem, percebe que as novas edificações são to-

das recuadas. Em todos os novos licenciamentos, há o chamado "recuo de alinhamento", que é um dos instrumentos de política urbana. Isso porque, daqui a algum tempo, à medida que as construções forem se renovando, a prefeitura não vai precisar desapropriar a benfeitoria, ela desapropria apenas a faixa, e aí você consegue ampliar ou colocar, se for o caso, uma faixa de ônibus ou ampliar e colocar mais uma faixa de carro ou uma ciclovia, sem onerar tanto os cofres municipais. São vários os instrumentos, mas a maioria polêmicos, como o Gustavo falou, e é normal e até saudável que assim o seja. Se não fosse polêmico, possivelmente o plano diretor talvez não teria, vamos dizer, efetividade.

Acho que é uma aposta que Belo Horizonte está fazendo, mas ela não está sozinha. Vários municípios de diferentes portes estão enfrentando isso recentemente, e vão continuar enfrentando, de tempos em tempos. São estas as colocações que eu queria trazer aqui.

2 – Debate

Alexandre Bossi Queiroz (coordenador)

Agradeço ao Gustavo e ao Humberto as colocações iniciais. Ao ouvir a fala dos dois, percebo primeiro que é um planejamento extremamente importante e necessário, além de ser uma questão de opção, porque, na verdade, isso tem que ser pensado. A nossa Constituição, no art. 182, diz que o objetivo do plano diretor é trabalhar a função social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Bom, eu vou fazer uma colocação para os dois e já adianto que quem quiser fazer alguma pergunta fique à vontade, pois agora estamos na fase de debate. Há um microfone à disposição. Enquanto vocês se animam e se preparam, já vou fazendo uma colocação para os dois, no que tange à participação cidadã. Vou até dar dois exemplos, de uma cidade grande e de uma cidade menor, como pano de fundo, para reflexão de vocês.

Estive recentemente numa cidade chamada Gonçalves, que é uma cidade turística, muito bonita, no Sul de Minas: falo recentemente, mas já faz uns dois anos. A grande discussão nessa cidade era justamente o plano diretor. Uma cidade pequena, mas uma cidade muito turística. O curioso é que muitos proprietários de imóveis, em Gonçalves, vieram de São Paulo, por ser uma cidade pertinho de Campos do Jordão. Campos do Jordão ficou muito cara; por este motivo, muitos paulistas compraram propriedades, pousadas e hotéis ali, e esses proprietários conseguiram, inclusive, eleger um vereador para defender seus interesses. Então, um moço lá de São Paulo, até muito simpático, foi eleito para defender esses interesses, com o objetivo de expandir a questão imobiliária. Mas também havia, na cidade, uma parte dos vereadores que estava justamente do outro lado, isto é, eles não queriam saber dessa questão de asfaltar para poder chegar aos condomínios. E percebíamos que aquela discussão era muito no âmbito do interesse daqueles proprietários que tinham aquelas propriedades ali e que queriam a expansão, queriam aumentar, mas também havia os outros que não queriam, por uma questão ambiental. Contudo, a população, de um modo geral, não participava. Você via que aquilo era muito discutido na Câmara.

A cidade de Belo Horizonte, como vocês comentaram, vive toda essa questão do plano diretor, e não sei se a minha percepção é errada, mas vejo pouca participação da sociedade, ou seja, o plano diretor está aí há quatro anos, há aquela conferência, mas vemos que toda discussão que aparece, na imprensa, agora, é a questão do empreiteiro, é a questão do coeficiente, é a questão da outorga onerosa, de quem vai pagar para construir e de quem vai ganhar, mas quando você fala, Gustavo, dessas questões que o plano diretor tem que prever, que é a questão da sustentabilidade ecológica, da mobilidade e do que queremos lá na frente, a questão que eu levanto é: até que ponto se dará essa participação da sociedade? Vocês acham que atende ou que não atende? Acho que ela é pouca para um planejamento que é tão importante.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Alexandre, você tocou numa ferida muito importante. O Estatuto da Cidade é de 2001, e foi logo depois dele que essa agenda do planejamento urbano ganhou mais força. Nesse período, eu trabalhava no governo do Estado, na Secretaria de Estado de Política Urbana, especificamente na Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Acompanhei muito de perto esse processo de elaboração dos planos diretores e me recordo que o próprio Estatuto da Cidade coloca como condição de validade do plano diretor essa participação da sociedade civil. E se não tivesse havido essa participação, o projeto do plano diretor poderia ter sido questionado judicialmente. Para vocês terem uma ideia, recomendávamos aos prefeitos e aos vereadores que gravassem as audiências públicas, que fizessem notas taquigráficas, e que as guardassem como se fossem uma prova judicial de que a participação aconteceu.

Essa questão é importante porque o planejamento urbano não é de hoje. A cidade de Belo Horizonte surgiu através de um plano diretor do Aarão Reis. O problema é que esses planos anteriores eram planos exclusivamente técnicos, e, no momento de eles serem implementados, não houve diálogo com a sociedade. Então, a gente vai concordar que essa participação é fundamental para a efetividade do plano diretor. Agora, mesmo assim, mesmo com essa exigência da participação, com o chamamento público, com essas audiências, nem sempre a participação vem a contento. Essa questão preocupa muitos estudiosos, urbanistas. Eu cito aqui um exemplo, o Flávio Villaça, muito reconhecido.

O que leva as pessoas a participar é o conhecimento da importância do plano diretor. E nem sempre as pessoas conseguem identificar imediatamente que essa lei do plano diretor afetará a vida delas. A percepção do ganho não é tão visível. Nós temos alguns setores da sociedade que percebem isso. O setor imobiliário tem a dimensão de o quanto o plano diretor impacta a sua atividade; alguns movimentos em favor da moradia também percebem, mas, em geral, as pessoas não compreendem.

Fazendo um paralelo com o Orçamento Participativo, por exemplo – tivemos experiência em várias cidades –, a participação tenha sido maior, talvez, porque as pessoas viam ali, de uma forma mais próxima, o possível ganho de participarem de um processo de discussão. E esse é um desafio muito grande mesmo. O Flávio Villaça tem essa preocupação, de que isso acabe realmente impactando a qualidade do plano, porque são muitas as escolhas e muitos os interesses que estão envolvidos. Se todos os interesses não estiverem representados, pode haver realmente a tendência de o plano diretor se direcionar apenas para um lado, mas é uma questão realmente muito importante (VILLAÇA, 1998).

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Eu acho que isso é um problema da participação, que transcende inclusive a própria participação específica na elaboração do plano diretor. Há alguma questão de cultura de participação, de coesão social. Há um certo custo, o custo de se participar. O custo é grande. Imaginem uma pessoa que trabalha o dia inteiro. Por exemplo: as conferências de política urbana geralmente começam às sextas-feiras, à tarde, se não me engano, e vão até domingo de manhã ou domingo à tarde; esse é o processo que inicia a revisão do plano diretor. É custoso termos esse tempo, essa disponibilidade. Apesar disso, muita gente participa. Agora, geralmente, é difícil também sair muito dos movimentos da sociedade civil organizada, que de fato são quem acompanha o dia a dia, por exemplo, da tramitação de projetos.

Eu acho que devemos aproveitar um pouco essa possibilidade que nós temos hoje de ferramental tecnológico, de consultas públicas virtuais, referendos, não exatamente referendos oficiais, mas consultas mesmo via Web, de determinados temas, pois isso reduz o custo de a pessoa participar. Eu acho que isso é uma questão de tempo, de gerações, é uma conquista que vai acontecendo devagarzinho. O processo é muito novo. Se a gente for pensar, o processo dos planos diretores é

um processo novo, é um processo que ganhou força, mesmo, após o Estatuto das Cidades. As grandes cidades começaram antes: Belo Horizonte, em 1996; São Paulo, em 1991 ou 1992. As grandes capitais geralmente já tinham começado esse movimento antes, mas foi depois do Estatuto da Cidade, em 2001, há 18 anos, que começou essa proposta. Esse chamamento que a institucionalidade do País faz às pessoas é bem recente. Eu acho que é caminhando que vamos construindo, entendendo e aprimorando tanto a participação quanto as leis derivadas dela. Eu penso um pouco isso.

(Participante da plateia)

Boa noite. Sou da Federação do Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas de Minas Gerais e venho acompanhando, já há alguns anos, essa questão dos planos diretores, dos planos de mobilidade, de logística urbana.

A primeira consideração que eu gostaria de fazer é que, há 50 anos, 86% da população brasileira moravam no campo, e hoje a situação está absolutamente invertida, ou seja, 86% da população moram na cidade. E esse tempo é um tempo muito curto para nos organizarmos, até por falta de conhecimento. O conhecimento de planejamento urbano no Brasil é recente. A legislação é do início da década de 2000. Então, é natural que seja polêmico, até por falta de conhecimento. O que eu mais observo é a falta de conhecimento.

Por um lado, que me perdoem os urbanistas presentes, até hoje os planos diretores vieram sob a inspiração dos urbanistas, que têm uma visão limitada da dinâmica da cidade.

A visão deles se limita à questão urbana do ponto de vista estrutural, mas eles nunca se preocuparam com a vitalidade das cidades. O que é a vitalidade das cidades? É a capacidade que elas têm de geração de oportunidades, de emprego, de renda, de serviço de saúde, de serviço de educação, de lazer e de consumo. Os planos diretores até hoje não incorporaram exatamente essa

dinâmica de que as pessoas precisam de mobilidade – elas precisam se locomover, e 46% da movimentação das pessoas são em direção a emprego. Se a cidade não gera emprego, não vai haver necessidade de locomoção das pessoas em 46%. E por aí vai. Pegamos o plano diretor e vemos que essa versão que agora está sendo debatida na Câmara incorpora alguma coisa da mobilidade urbana, num conceito restrito de transporte de passageiro e trânsito, e mobilidade é muito mais do que isso.

Por outro lado, há uma certa prevenção. Ninguém está preocupado em como é que a cidade vai ser abastecida. Não se percebe que a movimentação das cargas antecede a movimentação das pessoas, porque as elas só vão se locomover se a origem e o destino estiverem abastecidos. As pessoas não vão ao supermercado se ele não estiver abastecido, não vão à drogaria se ela não estiver abastecida, não vão para o trabalho se não houver tudo que precisam para trabalhar lá, e aquilo tem processo de abastecimento.

Então, o que eu vejo hoje é, primeiro, que a mobilidade urbana é um conhecimento pouco dominado no Brasil. Por outro lado, esse conhecimento que se tem aqui hoje de debate, particularmente na mídia, está focado de forma míope, porque ele só foca o transporte de passageiros e o trânsito. Há todos os outros componentes da mobilidade, principalmente a questão ambiental. E não estão nem um pouco preocupados em saber como a cidade vai ser abastecida.

Na linha dos autores que foram citados aqui – eu conheço os três –, há dois urbanistas, Jan Gehl e Jacobs, e há o Glaeser, que não é urbanista. Vejam que é o único que agrega valor ao debate, é o único que mostra que a cidade tem que ser competitiva, tem que ser capaz de gerar oportunidades, tem que ser uma cidade barata. E a cidade, quanto mais adensada for, mais barata é, mais competitiva é, porque o custo de tudo é mais baixo, o custo da linha de esgoto é mais baixo, da eletricidade é mais baixo, de tudo é mais baixo. Se está horizontalizado – e vou dar o exemplo de Belo Horizonte –, porque, na minha opinião, na minha humilde opinião, esse plano diretor que está aí vai na contramão da

tendência do mundo... O próprio Jan Gehl está fazendo projeto hoje do Sudeste Asiático, com adensamento de mais de 100 m de altura. Com projetos dele. Por quê? Porque isso faz a cidade ser mais competitiva, faz a cidade ser mais barata.

E há um aspecto que não é estudado no Brasil. O Edward Glaeser cita muito isto, a questão da economia urbana. O PIB de Belo Horizonte está decadente há 10 anos, a demanda por transporte de ônibus está caindo há 10 anos, e ninguém avalia isso, continuam insistindo no mesmo modelo. Então, o que você faz? Você pega a população de baixa renda, coloca-a longe, porque o terreno é mais barato, e a obriga a ter que usar transporte público. Só que quem banca todo o transporte de passageiros de Belo Horizonte é o usuário, e o maior usuário do passageiro de ônibus é a população de baixa renda. Então, se a distância é maior, o custo será maior, e ele banca sozinho. Conclusão: hoje há um nível de incompatibilidade grande entre a renda do trabalhador e o preço da tarifa. Ele não consegue pagar. Até no metrô já começou a cair demanda, à medida que começou a subir o preço. A demanda do metrô está caindo também. Precisamos entender tudo isso. O plano diretor não é somente de uso e ocupação do solo, ele é de mobilidade, ele é da logística de carga e é da economia urbana. Temos que criar condições para que a cidade tenha vitalidade e capacidade de geração de oportunidades.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Eu concordo e queria pontuar algumas questões, que são as seguintes. O que o Glaeser fala é exatamente isto, a questão da vitalidade da economia da cidade.

E aqui, em Belo Horizonte, eu acho que nós tivemos um momento, uma conjunção de fatores que aparentemente dá a entender que talvez tenha sido problema dos planos diretores anteriores, mas há alguns estudos, já usando as pesquisas origem-destino, mostrando uma grande descentralização nas atividades em Belo Horizonte nos últimos 20 anos. As pes-

quisas mostram já uma grande descentralização. O problema que nós enfrentamos é uma escassez enorme de investimentos em infraestrutura de mobilidade, porque, se porventura não tivesse sido revertida a tendência da concentração enorme, muito grande no centro, a situação do trânsito estaria muito pior.

No Cedeplar[5], há algumas monografias já mostrando o surgimento de centralidades. Possivelmente até algumas empresas da área de transporte de carga comecem a perceber alguma centralidade surgindo, até pelo custo da aglomeração mesmo, o custo da distância. Daí a importância de um plano diretor que permita a diversidade de uso, que acho que é um ponto consensual com quase todo mundo. Vários atores da sociedade concordam com isso, que ele permite exatamente isto: estar perto do trabalho, conseguir resolver várias questões perto de casa, o que reduz o custo de deslocamento da empresa, tanto para a obtenção da matéria-prima, dependendo, e da mão de obra, quanto para oferecimento do seu serviço.

Então, acho que nós enfrentamos um problema, como o Luciano falou: uma necessidade de investimento que não se concretizou, que inclusive estava prevista nos planos diretores anteriores. Aparentemente, neste agora, eles até reduziram os investimentos prováveis, mais a curto prazo, numa coisa um pouco mais realista.

Os planos tiveram problemas, mas acho que o ganho que trouxeram, em relação ao marco de zoneamento anterior, foi essa permissão da diversidade de uso e o surgimento de novas centralidades, que, com certeza, estão surgindo em BH, não só em BH, mas na região metropolitana como um todo. Acaba que, a reboque, com o Plano Diretor Metropolitano – os diagnósticos todos mostraram isso –, surgiram várias centralidades metropolitanas, que, inclusive, atraem pessoas de Belo Horizonte para esses locais. Então, Belo Horizonte era, em tese, a cidade

5 Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas, da UFMG.

para onde vinha todo mundo trabalhar – você tem centralidade surgindo – e está sendo o oposto. Exatamente, a dinâmica econômica vai forçando um crescimento, um adensamento ou uma dinâmica econômica diferente. Cada município também tem a sua... Por exemplo, a extrema verticalização permitida por Nova Lima não necessariamente é positiva da forma como ficou hoje. Então, há um problema seríssimo de logística de carga e de pessoas, um adensamento muito grande, acima da capacidade de suporte. Se tivesse tido uma capacidade de investimento muito alta em transporte público, para dar conta, talvez minimizasse isso. Mas acho que a atenção é, exatamente, para a capacidade de suporte. Então, o adensamento em si não é ruim – com isso eu concordo –, não é inimigo, mas tem que estar dentro de um diagnóstico bem feito, de uma construção coletiva bem desenhada, para não ser inócuo ou travar totalmente a cidade.

(Intervenção fora do microfone)

O PDDI[6] está tentando articular um pouco o planejamento metropolitano, tentando unir os planos diretores municipais com algumas linhas mestras, algumas centralidades, alguns corredores de continuidade, tanto ambiental quanto de infraestrutura de mobilidade. Para você ver como a dinâmica é complexa. A discussão polêmica que está aí hoje em dia é o plano diretor de BH. Existe o plano diretor da região metropolitana, que é bem mais complexo do que o plano municipal. Ele envolve bastante articulação política. Na verdade, foi arquivado no final da legislatura e tem que ser apresentado de novo. Mas imagine o grau de decisões que terão que ser tomadas. Então, nas regiões metropolitanas, o dilema é multiplicado por 10, 100, 1.000, dependendo dos problemas.

6 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Minas Gerais – RMBH.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Há uma questão relacionada a Belo Horizonte que é muito pouco discutida, debatida, porque é muito oculta. Aarão Reis, quando planejou Belo Horizonte, cometeu um erro grave, muito grave. Não sei se estava sob a decisão dele, mas o fato é que ele planejou uma cidade para ser excessivamente pequena. No horizonte dele, a cidade seria só a Contorno. O território que foi – digamos assim – emancipado para formar a capital de Minas Gerais é um território muito pequeno. A cidade de Belo Horizonte possui 330 km^2, e isso é muito pouco. Só para termos uma ideia, o município de São Paulo possui 1.500 km^2. O Rio de Janeiro também tem nessa faixa, 1.500 km^2. Resultado: o prefeito de São Paulo, a Câmara Municipal de São Paulo, o prefeito do Rio e a Câmara Municipal do Rio de Janeiro possuem uma margem de manobra para planejar muito maior que a cidade de Belo Horizonte. Para vocês terem ideia, se colocássemos São Paulo em cima de Belo Horizonte ou do Rio, seria um território somado de Belo Horizonte, Nova Lima, Contagem, Sabará, Santa Luzia e talvez um pedaço ainda de Ribeirão das Neves, e um único prefeito, uma única Câmara regulando esse território. Então, você tem uma condição maior de pensar os problemas, pensar os investimentos, pensar os equipamentos que vão atrair os investimentos.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

E áreas ainda não ocupadas, não é?

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Há muitas áreas vazias ainda.

O Rio de Janeiro conseguiu fazer a Olimpíada, praticamente, dentro do município inteiro. Belo Horizonte tem essa grande desvantagem, um território saturado, acabaram os espaços vazios. Essa é a grande questão oculta. Para nós, o plano mais

importante é o metropolitano. Ele é o plano mais importante. Para tratar de tudo, é o plano metropolitano, não nos enganemos. Belo Horizonte não consegue resolver sozinha o problema de moradia; não consegue resolver sozinha o problema de atração de investimentos. Aí fica cada município, dentro da sua visão limitada... Não é limitada no sentido pejorativo. Limitada no sentido de que eu vejo até onde termina o meu município. O Humberto citou Nova Lima, que tem interesse de atrair novos moradores com perfil de alta renda. O interesse vai até aí, mas tem outras questões envolvidas, que só se conseguiria resolver através – e não é só o plano – da governança metropolitana.

Vou falar uma coisa aqui muito ousada: o melhor dos mundos seria fazer igual a Toronto, no Canadá. O que foi feito lá é que os municípios foram fundidos. Havia lá, se eu não me engano, 18 municípios, que se tornaram 1 município. Criaram-se outros tipos de problema, mas passou-se a ter uma centralidade, uma centralização. Aqui nós temos um plano metropolitano, temos uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano e temos um sistema de governança, mas não temos uma prefeitura metropolitana. Esse é o grande desafio. Existe uma previsão constitucional que regulamenta essa matéria, mas é muito complexa. Mas, o importante enfatizar é que, de todas as capitais do País, a que mais depende da sua região metropolitana nesse sentido é Belo Horizonte.

(Participante da plateia)

Boa noite! Sou estudante de Direito da Faculdade Pitágoras. Queria agradecer ao Prof. Gustavo o convite. Preocupa-me muito essa questão da mobilidade, essa questão da população que se inverteu, da zona rural para a urbana há um tempo.

Sou do interior e, quando eu era pequena, via aqueles desenhos que havia do futuro, com naves espaciais – a gente ia sair voando, sobrevoando – e carros que sobrevoavam. O futuro para mim chegou, eu não esperava que fosse tão rápido, e a gente não encontra isso. Nós estamos encontrando ainda carroças, bicicle-

tas, carros, ônibus, caminhões, tudo dentro de uma área urbana. E, recentemente, os patinetes. A gente tem que disputar, numa área de ruas estreitas, todas essas questões, todos esses pontos dos quais falei agora. Então, como vão ser debatidas essas modernidades, dentro de um espaço que não foi projetado para isso? Como o professor bem colocou, Aarão projetou Belo Horizonte para ser pequena. Quando cheguei a Belo Horizonte, eu conhecia o entorno da Contorno. Moro aqui desde 1991 e, hoje, não conheço muitos bairros aqui, em Belo Horizonte; e conhecíamos bem Belo Horizonte.

Então, é um grande desafio mesmo para quem vai lidar com essa questão da mobilidade. Está vindo na contramão, pelos dados que o Luciano trouxe, de que não estão usando metrô. Vemos em outros países que não usam carros particulares, usam metrô. Nós ainda estamos bem provincianos. É um desafio muito grande tudo que temos para enfrentar hoje. Gostaria de saber como vocês, que são mais estudiosos, estão lidando com essas questões mais de perto, o que esses pensadores, nossos dirigentes, estão propondo para isso.

Alexandre Bossi Queiroz (coordenador)

Para emendar, pegando a questão da região metropolitana, até para entendimento: os planos diretores são feitos nos municípios aqui. Se o plano metropolitano não é feito – vocês falaram que está "agarrado" aqui na Casa (ALMG), não pode haver um conflito, alguma coisa assim? Dentro dessa questão da mobilidade, acho que é uma grande questão.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Vou abordar essa questão que ela falou, e o Gustavo complementa essa parte do plano metropolitano.

Nós estamos vivendo, na área da mobilidade urbana, um desafio muito grande, tanto em relação a essas novas tecnologias

de transporte compartilhado, quanto em relação à questão da lógica da movimentação das cargas, que mudou. Hoje, o que há de carga indo até onde a pessoa está e não a pessoa indo até onde o produto está, isso mudou sobremaneira a movimentação de pessoas, de veículos. Esse grande número, por exemplo, de motociclistas, de motocicletas circulando na cidade, é um reflexo dessa mudança. Não é só no Brasil, não; é uma mudança tecnológica mesmo que estamos enfrentando. Então, precisamos resolver o problema com o carro andando. Por exemplo, Belo Horizonte adotou, seguindo experiência, se não me engano, de São Paulo, aquele recuo, antes do semáforo, específico para os motociclistas, por conta do elevado número de motociclistas, que são mais vulneráveis – há muitos problemas, um número de acidentes maior. Ou seja, a realidade está aqui. O que podemos fazer com pouco dinheiro? Vamos fazer isso. Aparentemente, as estatísticas da BHTrans[7] mostram que, do ponto de vista de redução de acidente com motociclistas, tem sido bastante efetivo. Não, necessariamente, só por isso, mas é uma das questões com que eles têm essa preocupação.

Não teria como lhe falar o que os gestores estão pensando – nós não estamos no Poder Executivo –, mas acho que há um problema sério, uma restrição fiscal, não só em BH, mas também no Estado, principalmente. Tudo demanda dinheiro. Por exemplo, as infraestruturas de transporte são caras por natureza, principalmente o transporte sobre trilhos, que tem um elevado custo de implantação. Mas, uma vez implantado, talvez você consiga manejar um custo de operação na média dos demais modos de transporte. Só que esse capital inicial é alto. Como você conseguiria? Via concessão pública, que geralmente para metrô não funciona, não dá. Equação financeira, uma concessão pura, sem aporte do Estado, geralmente não viabiliza.

O que São Paulo está fazendo agora, ao conceder algumas linhas de metrô? São linhas da CPTM[8] já prontas. Aí você faz a

7 Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte.

8 Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

concessão para a operação e desonera o Estado de aportar a CPTM em algumas coisas. O valor da tarifa vai conseguir – vamos dizer – ser suficiente para a operação do sistema. Mas, mesmo nessas concessões, nas ampliações de linhas, nas ampliações de estações, geralmente nos contratos vem o aporte estatal porque é um investimento de vulto.

Então, como capturar, como conseguir recurso para fazer isso? Muitas cidades do mundo adotam pedágio urbano, como Oslo, Londres, inclusive, tarifas variáveis ao longo do dia, tipo de carro, e investe isso em transporte público. Agora lá também há uma rede de transporte público prévia muito boa. Mas são escolhas que a cidade fez.

Toda essa discussão, um dos argumentos da prefeitura – não estou defendendo nenhum ponto dentro da questão da outorga onerosa – é recapturar parte de um recurso que ficaria nos proprietários de imóveis para investir na infraestrutura que, num segundo momento, vai valorizar o próprio imóvel. Então, aparentemente, é uma aposta da Prefeitura de BH.

Quanto ao Estado, há uma situação de crise fiscal tão grande, de recurso, que não vejo, num curto prazo, a possibilidade de ele ajudar nessa questão de infraestrutura de mobilidade. Mas, talvez Belo Horizonte... Os municípios, de modo geral, estão numa situação fiscal um pouco melhor, eles têm uma dívida menor, e conseguem ainda fazer alguns investimentos em infraestrutura de transporte, não o quanto queríamos, mas na medida do que as escolhas políticas obrigam a fazer, até porque há questão de saúde, de educação e de segurança, que também exigem recurso.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Exato, Humberto. Complementando, primeiro queria enfrentar a questão trazida pela participante. Essas novas tecnologias são chamadas de disruptivas, ou seja, elas quebram as regras

que estão estabelecidas na mesa. Nós temos dois grandes exemplos: os aplicativos de transporte e, recentemente, os patinetes.

O efeito dos aplicativos foi o de enfrentar todo um problema regulatório de concessões, de permissões de táxi que existia. Houve uma disputa e uma grande discussão jurídica a respeito dessa questão, e parece que agora está mais pacificada. Essa revolução dos aplicativos de transporte não foi só aqui, foi no mundo inteiro, porque ela quebra algumas referências e tabus referentes ao transporte coletivo. De qualquer forma, os aplicativos conseguiram se adaptar às nossas cidades, que foram planejadas para o automóvel. O problema maior que eu vejo hoje são, por exemplo, os patinetes, que entram dentro dessa linha que mencionei anteriormente – as cidades para as pessoas, com um pouco do abandono do carro, e as cidades mais amigáveis para as pessoas, com o foco passando a ser a bicicleta, passando a ser o patinete, passando a ser o ir trabalhar caminhando. Se você for a Copenhague, verá que essa é a tônica. Como o urbanismo já incorporou esse paradigma, as cidades estão todas preparadas para esse tipo de mobilidade. O desafio que eu vejo nessa questão do patinete e de outros mecanismos é que as nossas cidades foram planejadas para o automóvel, o foco é no automóvel, e passamos a ter um tipo de transporte que é um misto de transporte pedestre e meio elétrico

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Com mais velocidade, não é? E andando na calçada.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

É praticamente um caminhar mais rápido. Então, o desafio é que nós não temos cidades planejadas para esse tipo de desenho urbano. O desafio é grande, mas enfrentando a questão do plano diretor, nessa compatibilização, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte é referência nessa questão. Ela incorporou essa problemática

e é o órgão técnico responsável pela elaboração da proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, mas o órgão responsável pela aprovação desse plano é o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, que tem representantes da Assembleia, do Poder Executivo do Estado, das prefeituras e da sociedade civil. É um desenho bastante participativo e, nesse sentido, é ele que toma decisão política sobre os rumos do plano metropolitano. A agência procurou fazer o plano articulando-se com os municípios. A informação que nós temos aqui é de que, na maior parte dos municípios da região metropolitana, há uma boa conversa dos planos municipais com o metropolitano, apesar de alguns conflitos. Parece que o principal deles aconteceu em Contagem.

(Participante da plateia)

Só lembrando que o PDDI é de 2008, ficou pronto em 2011/2012 e foi aprovado no conselho metropolitano, no ano passado, quando veio para a Assembleia. Houve negociação com todos os 33 municípios, e as negociações mais difíceis foram com Nova Lima, Santa Luzia, Contagem e Betim. Por último, ficou pendente o problema de Contagem, que foi resolvido "na marreta", pelo presidente do conselho metropolitano, em voto único. Todo o conselho havia votado contra o que queria Contagem, cidade que está sem plano diretor desde 2006. Foi feito um plano de mobilidade em 2015, que também não foi enviado à Câmara. Lá há um processo claro de disputa do poder imobiliário. Eles querem construir na lagoa de Várzea das Flores, mas isso já foi resolvido, já está decidido, já entrou no projeto de lei que veio para cá, é uma questão solucionada.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Eu só queria terminar essa questão que o Gustavo colocou. Vejam o dilema que nós enfrentamos: o plano diretor, pelo ordenamento brasileiro, é uma lei municipal, mas é lei. Já o plano diretor metropolitano, antes do advento do Estatu-

to da Metrópole, bastaria ser aprovado pelo Conselho Deliberativo Metropolitano que teria força de ser um plano diretor. Que força seria essa? Definir alguns macrozoneamentos, definir algumas restrições de uso em alguns locais específicos, induzir outros em outros locais. É um dilema jurídico, ou seja, é uma decisão de um conselho deliberativo que, dependendo da situação, iria contra uma lei aprovada pelos representantes do povo de Contagem e de Nova Lima. Aí, por ter vindo o Estatuto da Metrópole, tornou-se obrigatório o plano diretor metropolitano, até para sanar exatamente essa questão. Para uma lei ter mais força do que outra lei ou disputar a hegemonia enquanto instrumento, teria que ser outra lei, e não uma decisão do conselho deliberativo. É por isso que o plano diretor da metrópole trouxe essa obrigação de haver uma lei – essa é só uma informação –, que foi encaminhada à Assembleia em 2017 pelo ex-governador, mas, por regras regimentais, não houve tramitação, a proposta foi protocolada e recebida, mas não teve andamento nas comissões e, ao final da legislatura, foi arquivado. Então, necessita que haja iniciativa do governador para encaminhar o PDDI novamente para discussão pelos deputados.

Alexandre Bossi Queiroz (coordenador)

Bom, estamos terminando mais uma edição. O tempo passa rápido quando o assunto é envolvente e mostra que o tema afeta todos nós. Eu passo a palavra ao Gustavo e depois ao Humberto para suas considerações finais. Eu faço até uma provocação também. Como eu disse no começo, mais de 200 cidades mineiras – atendendo ao quesito que vocês colocaram, os 20 mil habitantes – têm que fazer plano diretor.

Este programa é transmitido em canal aberto pela TV Assembleia para vários municípios e muitos estão assistindo e ainda vão assistir ao programa. Na época em que foi feito o plano diretor, numa conversa prévia que tivemos, muito foi feito por empresa de consultoria, aquela coisa encomendada, sem a discussão necessária sobre a realidade de cada cidade.

Então, peço que nesse comentário final teçam alguma consideração. Há mais de 200 municípios que estão também em processo de revisão, e é preciso pensar na particularidade de cada um.

Gustavo Gomes Machado (palestrante)

Bom, eu só posso agradecer o convite, agradecer à seleta plateia, aos alunos da Faculdade Pitágoras que estão aqui presentes. Agradeço muito a todos. Eu gostaria de ressaltar que essa é uma questão que vai continuar demandando dos municípios essas revisões. Como você comentou, Alexandre, muitos municípios fizeram planos diretores para cumprir a obrigação legal. Às vezes, encontramos plano diretor aprovado por lei que foi realmente copiado de outros municípios. Às vezes, você encontra menção à Praça Sete num município do interior. Até isso acontece. Portanto, além de a revisão ser uma obrigação legal, ela é uma necessidade também dos municípios. Eventualmente, alguns municípios que estão travados têm o seu desenvolvimento urbano paralisado devido a planos diretores irreais e poderão, então, ter a oportunidade de fazer essa revisão.

Eu gostaria de agradecer imensamente à Ruth Schmitz, diretora-geral da Escola do Legislativo, e a você, Alexandre Bossi, o convite para participar desta discussão. Gostaria de dizer também que nós, da Consultoria Temática da ALMG, estamos conversando preliminarmente com a Escola do Legislativo, para pensar num formato voltado a ajudar os municípios de alguma forma – tecnicamente – nesse processo de elaboração e revisão de planos diretores, nem que seja através de uma ferramenta a distância – hoje temos mecanismos que possibilitam isso. Que possamos cumprir realmente o papel da Assembleia Legislativa de apoiar os municípios e, acima de tudo, de ser a porta-voz dos cidadãos. Nós continuamos o nosso trabalho de assessoramento técnico aos parlamentares, que são os protagonistas desse processo todo e vão, inclusive, deliberar

futuramente sobre o plano metropolitano. Agradeço realmente o convite para participar do evento.

Humberto Alvim Guimarães (palestrante)

Eu também gostaria de agradecer à Ruth[9] e ao Alexandre o convite. Na linha que o Alexandre colocou, manifesto o despertar da importância dessa renovação, da reformulação, da revisão – termo correto – dos planos diretores, para que as cidades se apropriem desses instrumentos, discutam e façam um plano que seja adequado ao seu desenvolvimento, com o objetivo que a sociedade de Gonçalves quer, que é o de chegar a um denominador comum entre todos os cidadãos, do que Varginha quer, Cipotânea, que é a cidade do meu pai, de 5, 6 mil habitantes. Se ela quiser fazer um plano diretor, ele será mais que bem-vindo. Discutir o seu passado, o seu presente e o seu futuro no momento da discussão do plano diretor.... Acho que a população, os atores políticos e a sociedade civil têm um momento importante para se apropriarem dessa oportunidade. Eu agradeço a presença de todos.

Alexandre Bossi Queiroz (coordenador)

Nós é que agradecemos bastante a participação de vocês dois. Temos a percepção de que isso não pode ser só um tema de moda, porque amanhã esta discussão estará em todos os jornais, o prefeito da cidade dando entrevista... Isso é algo que deve ser permanente.

Encerramos, portanto, mais uma edição do Pensando em Minas. Agradecemos a presença de todos e daqueles também que nos acompanham ao vivo pelo canal YouTube da Assembleia. Convidamos a todos para a próxima edição do Pensando em Minas, em junho. Obrigado.

9 Gerente-Geral da Escola do Legislativo da ALMG.

3 – Referências

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

GLAESER, Edward L. **Triumph of the city**: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier. New York: Penguin Press, 2011.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1998.